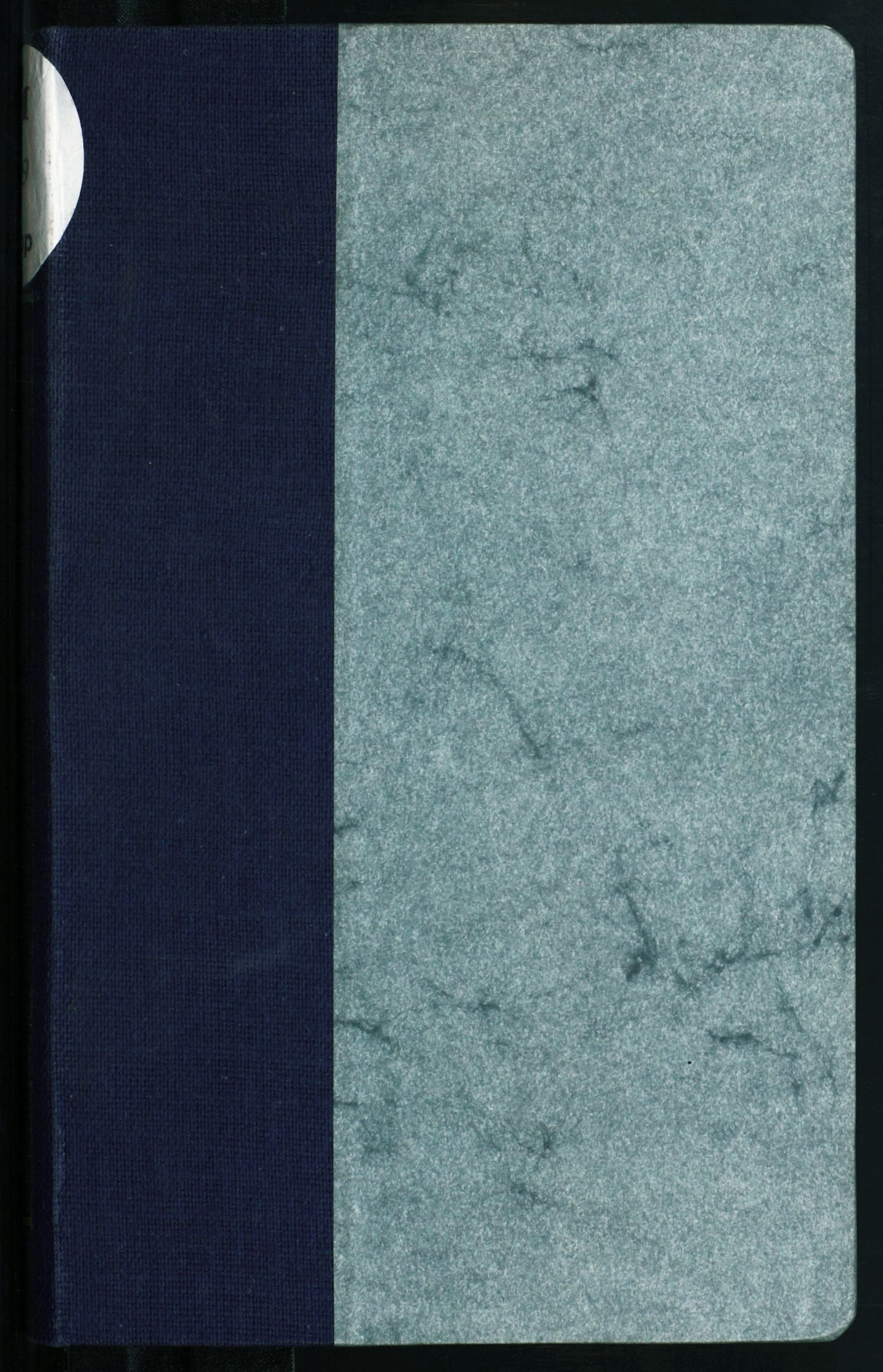
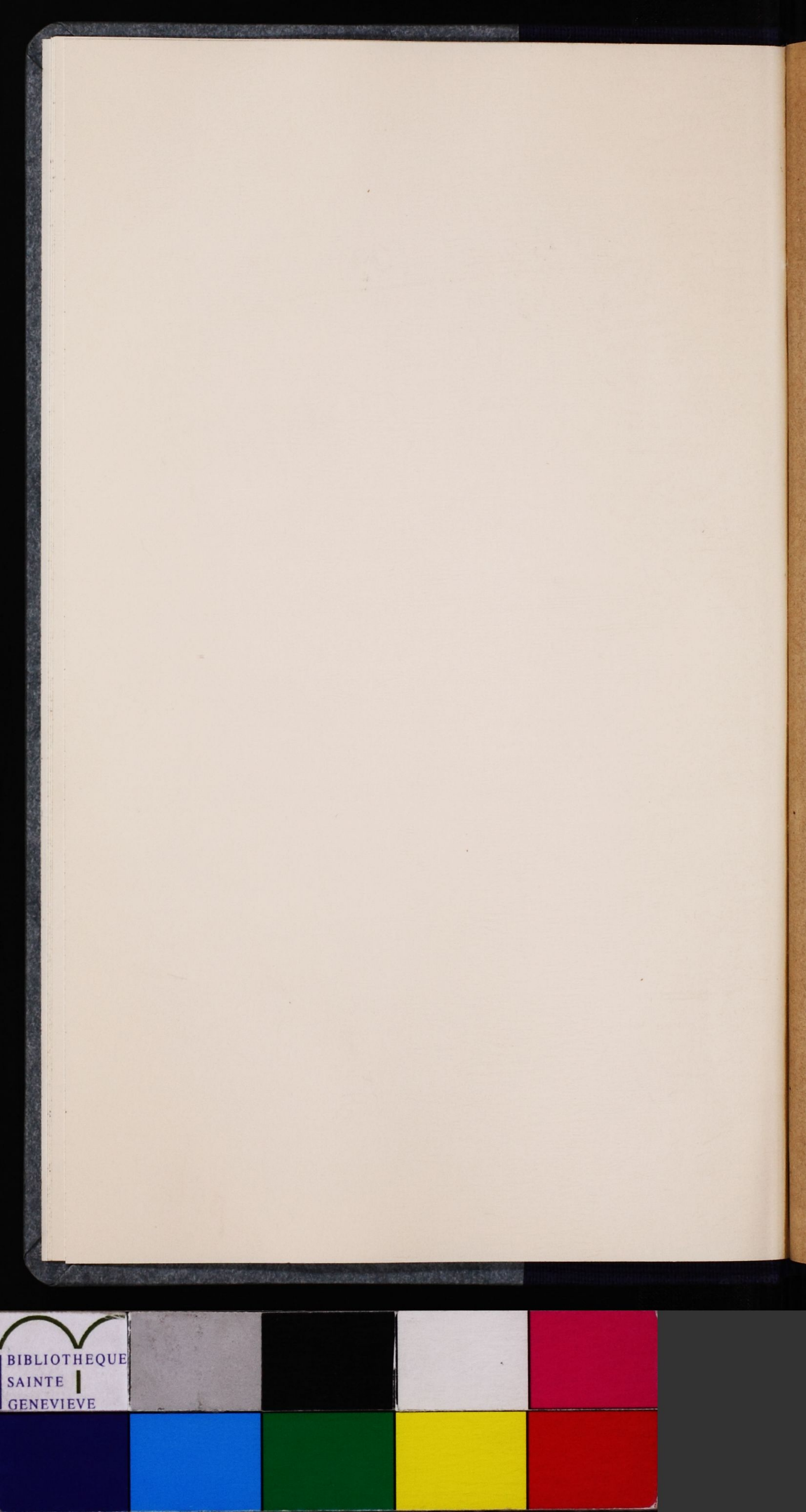
J. DE BERNON - LES ASSEMBLÉES POLITIQUES EN ALLEMAGNE






BIBLIOTHEQUE
SAINTE
GENEVIEVE

LES

ASSEMBLÉES POLITIQUES

EN ALLEMAGNE

(Extrait de la *Revue catholique des Institutions et du Droit.*)

LES

ASSEMBLÉES POLITIQUES

EN ALLEMAGNE

PAR

JUST DE BERNON

DOCTEUR EN DROIT



PARIS
LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ BIBLIOGRAPHIQUE
MAURICE TARDIEU
35, rue de Grenelle

ET A GRENOBLE, CHEZ BARATIER ET DARDELET
4, Grand'rue

—

1880

LES ASSEMBLÉES POLITIQUES

En Allemagne.

I. — Depuis les origines jusqu'a la Révolution.

Les différentes monarchies de l'Allemagne moderne ont à côté du souverain des assemblées qui représentent le pays et participent au gouvernement. Ce régime n'est pas nouveau. Malgré les transformations que d'âge en âge il a dû subir, de tout temps les principes s'en retrouvent dans les sociétés germaniques.

1.

Au second siècle de notre ère, dans chaque tribu germaine, il existe une assemblée du peuple. Elle comprend tous les hommes libres : comme dans l'ancienne Rome (Liv. I, 44. — Gell. XV, 27), elle se confond avec l'armée, mais elle possède encore la plénitude de la puissance politique. C'est d'elle que les chefs tirent leur pouvoir. Par eux-mêmes ils règlent seulement les affaires peu importantes, et quant aux autres, s'ils les préparent, c'est à elle seule qu'en est réservée la décision (Tac. *De moribus Germanorum* XI — Waitz *Deutsche Verfassungsgeschichte* I, 327, n. 3). Elle rend la justice (Tac. XIII — Waitz I, 332, n. 2), elle délibère sur le gouvernement (Tac. XI), elle fait aux chefs des présents qui subviennent aux dépenses et pour

lesquelles chacun se cotise à son gré (Tac. xv). Faut-il dès cette époque, au-dessus d'assemblées locales, admettre des assemblées générales, composées de députés élus dans chaque localité? Un texte du xe siècle en parle comme d'un usage en vigueur chez les Saxons (*Vita sancti Lebuini auctore Hucbaldo* — Pertz M. G. H. S. ii, 361) : chez les Germains on peut l'induire d'un autre texte (Tac. xxxix), mais avec moins de certitude, et seulement pour certaines tribus.

Sur l'époque suivante, de la chute de l'empire romain à la fin de la dynastie carolingienne, les renseignements se précisent. On distingue chez les Franks quatre degrés d'assemblées (*placita*, *dinge*) : l'assemblée du royaume, tenue par le roi; celle de la province, tenue par un délégué ordinaire ou temporaire de l'autorité royale, duc ou *missus dominicus*; celle du comté (*grafending*), tenue par le comte; celle enfin que tenait dans chaque subdivision du comté le subordonné du comte (Unger, *Geschichte der deutschen Landstände*, § 19). Ces deux dernières paraissent répondre à ce qu'était dans la constitution primitive l'assemblée du peuple : elles comprennent tous les hommes libres de la circonscription. A l'assemblée du royaume et à celle de la province ne se rendent au contraire que les grands ecclésiastiques ou séculiers (Hincmar, *De ordine palatii*, 29). Mais les intérêts du peuple n'y restent pas sans garantie. Outre les grands et à leur suite, il s'y rencontre en grand nombre des habitants de chaque district. On ne sait ni comment ils étaient convoqués, ni si c'étaient de vrais députés : mais il est certain qu'ils avaient voix consultative et que leur assentiment ajoutait à l'autorité des décisions (Hincmar, 29). De plus, parmi ceux qui délibéraient, il faut distinguer les *majores privilegio* et les *proceres potestate*. Les premiers étaient les grands propriétaires : ils n'avaient à veiller qu'à leurs intérêts. Mais aux *proceres potestate*, comtes ou autres officiers placés par le roi à la tête d'une circonscription territoriale, incombait la mission de

faire connaître les besoins et les vœux de leurs administrés. S'agissait-il enfin d'une mesure importante, charge nouvelle, modifications aux lois, ce que l'assemblée adoptait devait être ratifié dans le *grafending* par les hommes libres de chaque district (*Cap.*, III, 803, 19). Il n'est pas jusqu'à la classe déjà nombreuse des hommes placés à des degrés divers entre la servitude et la liberté dont les intérêts n'eussent dès lors une sauvegarde, soit dans l'assemblée elle-même où il y a des traces de leur présence, soit plus encore dans la coutume qui écartait de leur condition l'arbitraire et l'instabilité (Unger, § 28).

Telles sont, jusqu'à la fin du IX[e] siècle, les assemblées politiques dans l'empire de Charlemagne; à partir de cette époque, sur le sol allemand, les institutions féodales et l'esprit corporatif en changent tour à tour la composition.

On ne voit guère pendant la féodalité que des assemblées locales : telle est celle du duc, qui remplit désormais à titre permanent les fonctions du *missus dominicus*. Quant aux diètes tenues par l'empereur, elles peuvent correspondre à un territoire plus étendu que celui des assemblées ducales, mais il n'y en a plus pour tout l'empire. On voit toujours des *grafendinge*, ou des assemblées analogues, mais elles n'ont plus à ratifier ce qu'ont décidé des assemblées supérieures : car ce qui se fait ailleurs se fait pour d'autres.

Autour du roi ou du duc se réunissent ceux qu'en Flandre, au XI[e] siècle, on nomme *Dignitas terræ* (*Chron. Flandriæ*, *ad an.* 1030 et 1138, Unger, § 40). Ce sont, comme au temps de Charlemagne, les grands possesseurs ecclésiastiques ou laïcs. Mais parmi eux, grâce à la réunion sur les mêmes têtes des démembrements de la propriété et de la souveraineté, et à la transmission héréditaire des uns comme des autres, il n'y a plus à distinguer entre *majores privilegio* et *proceres potestate :* tous, maintenant, ne répondent que pour eux seuls, aussi n'ont-ils à traiter que de leurs intérêts. Par le nom, comme par la nature, leur as-

semblée se confond avec la cour du suzerain : ce n'est plus l'antique *Placitum*, mais la *Curia*, le *Hoftag*. Le peuple n'y paraît plus : ceux qui les accompagnent sont un cortége de fidèles et de vassaux, aussi prêts à les soutenir pour un coup de main qu'à leur donner conseil dans la délibération (Unger, § 40).

Si le peuple est exclu des cours féodales, c'est que ses intérêts se règlent ailleurs. Il y a, surtout dans le Nord, des communautés de paysans libres, qui ne doivent rien à personne et ne se rattachent guère à l'empire que par un lien nominal. Elles ont gardé le cachet de la constitution primitive : telle est durant tout le moyen âge la Frise libre. Dans chaque district, le juge qui correspond au comte est élu (Tac., XV) ; l'assemblée se compose de ces magistrats électifs, des prélats, du clergé, des hommes libres venus à la suite des magistrats, pour prendre part avec eux aux délibérations. Jusqu'à la fin du XIII[e] siècle, il n'y est pas mentionné de nobles : preuve ou que la noblesse n'existe pas, ou que, si elle existe, elle n'a pas été assez puissante pour se soustraire à la juridiction du magistrat et former un ordre privilégié (Unger, § 56).

Mais partout où se rencontre une noblesse féodale, ses tenanciers, libres ou serfs, ont, comme en France, des assemblées régulières, dans lesquelles ils se gouvernent librement sous l'autorité des anciens, et parfois même débattent avec le seigneur leurs droits traditionnels : ce que le seigneur fait lui-même avec ses pairs, dans le duché et le royaume, est répété par eux dans le cercle plus restreint de la seigneurie (Unger, § 35. — Babeau, *Le Village sous l'ancien régime*, ch. II *les Assemblées*, 2[e] éd., 1879). Que si, par exception, leur intérêt se trouve engagé devant la cour du suzerain, le seigneur en devient le défenseur naturel : il y est tenu à un double titre, et par l'obligation que l'esprit de chevalerie impose au fort en toute occurrence de protéger le faible (*Charte du Margrave Dietrich de Misnie*, de l'an 1220, Unger, § 44), et par le devoir de

protection spéciale auquel l'astreignent à l'égard de ses hommes les engagements réciproques qui les unissent (Maurer, *Fronhofe*, III, 128-132 ; Janssen, I, 271-272. — Unger, § 92).

Du reste, il ne faut point croire que la féodalité, là où elle s'organise, fasse nécessairement disparaître les anciennes assemblées populaires. En 1198, c'est une assemblée du peuple qui rescinde un traité, par lequel le comte Baudouin de Flandre aliénait, au profit du roi de France, une partie du territoire flamand. Et le motif de la rescision est à noter. C'est, dit l'acte, que l'aliénation a été faite sans le consentement du peuple ; *Absque decreto publici concilii reclamante populo* (Unger, § 44). Il n'y a là, toutefois, qu'un fait exceptionnel : en général, dans les pays allemands, on ne voit auprès du souverain de chaque territoire qu'une assemblée féodale, et encore cette assemblée subit-elle, dans le cours du XIIIe siècle, le contre-coup d'une révolution politique : le démembrement des duchés nationaux.

Les duchés nationaux répondaient aux tribus primitives de la race germanique ; ils étaient gouvernés par un duc, chef élu par l'assemblée de la tribu dans une famille privilégiée. Plus tard, c'est le roi qui le nomme, mais encore faut-il que la tribu agrée la nomination : témoin les négociations que dut poursuivre, au IXe siècle, l'empereur Arnulf pour assurer à son fils le duché de Lorraine (*Reginonis chron.* ad a. 894, Pertz M. G. H. S. I., 606). Entre ces dynasties particulières et le pouvoir royal existait une rivalité naturelle : en Allemagne comme en France, où la situation était analogue, il en résulta une lutte qui dura des siècles, et dans ces deux pays ce fut la royauté qui l'emporta. Mais tandis qu'en France le triomphe de la royauté fut tout à son profit; en Allemagne, il ne profita qu'à la féodalité inférieure : le caractère électif de la royauté allemande, la faiblesse des villes, le manque d'une bourgeoisie capable de soutenir le pouvoir royal (cf. Ernest Babelon, *Les bourgeois du roi au moyen âge*, thèse soutenue à l'Ecole des

Chartes en 1878), expliquent la différence. C'est sous Frédéric Barberousse (1152-1190) que commence cette révolution, c'est pendant le grand interrègne (1254-1273) qu'elle s'achève (Unger, §§ 45-55. — Janssen I, 425-434).

Dès lors, le territoire de l'Allemagne est fractionné en une foule de souverainetés laïques ou ecclésiastiques, dont les chefs constituent, avec un certain nombre de villes qui ont gardé vis-à-vis d'eux leur indépendance, les Etats de l'Empire. Tels sont, à partir de cette époque, les membres du Reichstag. Rien n'y rappelle désormais l'élément populaire des anciennes assemblées nationales. C'est une réunion de prélats, de princes laïcs, de villes libres, qui ont sans doute à prendre les intérêts de leurs subordonnés, mais qui, malgré la haute suzeraineté de l'empereur, forment moins la diète d'un même empire qu'un congrès de souverains. Si chaque territoire, à son tour, possède une assemblée, cette assemblée n'est point partout la même. Ici, le souverain, ou pour dire le mot qui n'a pas d'équivalent en français, le *Landesherr*, est le successeur des anciens ducs; chez lui, duc ou margrave, plus rarement simple comte, l'assemblée est la continuation de la cour ducale dont elle garde le nom : en font partie les seuls possesseurs de seigneuries, de villes, de burgs (Unger, § 57). Ailleurs, ce n'est point aux anciens ducs, mais à l'un de leurs subordonnés, que succède le *Landesherr* : il n'a qu'un *Landgericht*, un tribunal, et à ce *Landgericht* se rendent tous les possesseurs fonciers libres. Parfois aussi, à côté des nobles, siégent des bourgeois, des paysans libres, ou même des serfs : tantôt ils paraissent délibérer, ou du moins donner leur avis; tantôt et plus souvent ils ne font que former l'assistance (Unger, §§ 58, 62, 68, 69). On ne saurait du reste suivre dans les détails toutes ces constitutions locales. Deux choses seulement sont à noter. Ou les prélats abandonnent la cour du *Landesherr* et tendent eux-mêmes à la *Landeshoheit*, en formant des principautés ecclésiastiques indépendantes; ou, s'ils restent subordon-

nés à un *Landesherr* laïc, ils ne paraissent à l'assemblée que rarement et à titre de vassaux, afin, ce semble, de ne pas s'avouer sujets. Jusqu'au milieu du XIVe siècle, le clergé persiste dans cette attitude (Unger, §§ 60, 64). En second lieu, dans l'assemblée de chaque principauté laïque ou ecclésiastique, se rétablit l'ancienne distinction entre *majores privilegio* et *proceres potestate* : à côté des vassaux proprement dits, comtes, barons, ou simples chevaliers, les ministériels, qui se trouvent déjà, en raison d'une charge de cour, aux assemblées des anciens ducs (Unger, § 65), mais qui, dans les assemblées nouvelles, paraissent aussi comme inféodés par le prince au gouvernement d'une *Burg* et de son district, jouent à ce titre, sous le nom de *Burgvogte,* le rôle des comtes aux assemblées nationales et provinciales de l'époque franke (Unger, § 67). Dans les petits territoires, ils sont à peu près la seule noblesse ; dans les autres, ils font avec les vassaux l'ensemble de la noblesse soumise au *Landesherr* (Unger, § 66). Aussi est-il déclaré au Reichstag de 1222 que les ministériels feudataires ont le rang des feudataires libres, qu'étant leurs pairs ils peuvent être leurs juges, et qu'il n'y a que les princes, c'est-à-dire les *Landesherrn*, qui soient au-dessus d'eux (Unger, § 65). A l'assemblée, de même que le seigneur représente les intérêts de ses hommes, le ministériel représente les intérêts de ses subordonnés (Unger, § 70).

Jusqu'au milieu du XIVe siècle, dans la plupart des pays allemands, il n'y a auprès du *Landesherr* que de ces assemblées purement aristocratiques, et si le *Landesherr* est prince laïc, ou le clergé s'en retire, ou il ne se distingue pas des autres vassaux. Mais déjà se manifestent les indices d'une transformation prochaine.

Au VIIIe siècle et au IXe, le faible, pour trouver protection, se recommande à un plus fort : ce fut en Allemagne, comme en France, l'un des faits d'où sortit l'organisation féodale (*Cap.*, 805, § 9. — *Cap.*, 847). Du XIe au XIIIe, en France, le même besoin fit naître les associations politi-

ques : à côté de la recommandation dont l'usage subsiste (Boutaric, *la France sous Philippe-le-Bel*, 1861, p. 127. — *Revue des questions historiques*, 1875, XVIII, 343), se place la *conjuration pour la paix et la trêve de Dieu*, d'où va sortir la commune jurée (Semichon, *Paix et trêve de Dieu*, 1re éd., 1857. — Demolins, *Mouvement communal*, 1875, 39-50). Pareil phénomène se produit en Allemagne, où, grâce aux circonstances, il prend une extension plus grande. Après la chute des Hohenstaufen, la Royauté est trop faible, les souverainetés locales trop restreintes pour offrir à de plus faibles un point d'appui suffisant : chacun n'a de ressources qu'en soi ou dans l'association. De tous côtés surgissent, entre les villes, les chevaliers, les *Landesherrn*, des ligues dont le but est à la fois de maintenir la paix entre les membres et de leur assurer contre les étrangers une protection réciproque. A peine connues avant le XIVe siècle, dès lors elles se multiplient et s'étendent. Souvent au lieu d'un remède ce fut un nouveau mal : en Allemagne comme en France (Labb., XIV, 118.760), on tenta d'en réprimer les abus ; mais, finalement, le roi Sigismond dut autoriser celles des chevaliers d'empire entre eux et avec les villes impériales. Ce fut seulement à la fin du XVe siècle que la paix perpétuelle de 1495 supprima le motif de l'institution et en détermina la décadence. Dès lors, le fait d'être membre d'une ligue fut souvent regardé comme rupture de la paix. Depuis, il s'en trouve encore, parce qu'il n'y a pas d'autorité assez forte pour les dissoudre et en tenir lieu, mais peu à peu elles disparaissent (Unger, §§ 89, 90).

Dans chaque territoire, grâce à cet esprit d'association, le clergé, les nobles, les villes, parfois même les paysans, s'organisent en unions corporatives, constituent les Etats du pays, *Landstande*, et donnent de la sorte à l'assemblée politique un caractère et un nom qui se retrouvent dans les constitutions modernes : l'assemblée aristocratique de la féodalité se transforme en assemblée d'Etats (Unger, § 92).

Désormais, à côté de la noblesse féodale, siégent d'autres classes devenues à leur tour des puissances (Unger, § 74) : telle est du moins la condition des villes. Quant aux classes rurales, là où se produit leur accession aux Etats, le fait résulte plutôt de ce que, par suite de leur situation, elles sont restées en dehors de l'organisation féodale. Au reste, le mouvement n'a rien d'uniforme. Mais partout comme autrefois ne vient à l'assemblée, en personne ou par mandataire, que quiconque possède un droit de seigneurie. C'est à ce titre encore que le clergé et la noblesse en font partie. Quant aux députés des villes et des communautés de paysans libres, ils représentent, les uns le corps municipal héritier du *Burgvogt* (Unger, §§ 103-108), les autres un district rural, qui n'a d'autre seigneur que lui-même. Les différences de pays à pays, dans la composition des Etats, ne sont qu'une application rigoureuse du principe. Si telle ville, libre du reste dans son gouvernement intérieur, n'en est point, c'est qu'elle ne dépend pas immédiatement du *Landesherr* : son seigneur direct siége aux Etats parmi la noblesse (Unger, § 103). Si d'ordinaire il n'y a pas d'Etat des paysans, c'est qu'il n'y a guère de paysans libres de toute sujétion féodale, et que, parmi ces derniers, les uns sont déjà représentés par les villes elles-mêmes considérées comme chefs-lieux d'un district rural, les autres par des baillis analogues aux comtes carolingiens. C'est seulement au Nord et au Midi, en Frise, sur les bords de la Weser et de l'Elbe, dans les montagnes du Tyrol, qu'ils ont, comme les villes, une représentation fondée sur l'élection libre (Unger, §§ 112-124). Parfois, sans faire proprement partie des Etats, les paysans ont le droit d'envoyer à l'assemblée des députés pour veiller à leurs intérêts : telle fut, en 1672, la décision du tribunal de Wismar pour des paysans de l'archevêché de Brême.

Il y a dans toutes les assemblées jusqu'ici décrites, non pas sans doute le régime représentatif des temps modernes, mais une représentation du pays conforme pour chaque

époque à l'état de la société. Chez les Germains, où la noblesse, si elle existe, n'est pas une classe privilégiée, et où chaque tribu vit indépendante dans un cercle restreint, l'assemblée comprend tous les hommes libres et renferme toute la souveraineté. Dans l'empire frank, peu à peu le peuple se retire des assemblées du royaume et de la province, pour laisser la place aux grands et aux fonctionnaires. En général, pendant la féodalité, on ne voit plus auprès du prince qu'une noblesse féodale. Puis, à l'époque et dans les contrées où la noblesse féodale cesse d'être à elle seule la classe riche et puissante, les assemblées d'Etats s'organisent : c'est la forme qui a subsisté jusqu'au XIXe siècle.

2.

Telle fut successivement, en Allemagne, la composition des assemblées politiques. Reste à dire quelles en ont été les attributions. Ce n'est pas chose facile, car il n'y a guère à cet égard de règle qui ne souffre exception. Tout ou à peu près, dans les lois politiques, est spontané, local, parfois mal défini. D'antiques traditions se heurtent constamment à des nouveautés contraires. Rien n'est plus dangereux que de généraliser : c'est s'exposer à des inexactitudes. On en est presque réduit à grouper sous quelques titres un certain nombre de faits particuliers.

A l'égard du souverain, l'assemblée possède à l'origine le droit de l'élire. Telle est la loi des Francs : leurs rois appartiennent à une famille privilégiée, mais ils sont électifs. Tel était déjà sans doute l'usage des premiers Germains (Unger, § 32). Il en est de même de la Royauté impériale d'Allemagne : jusqu'à la chute des Hohenstaufen elle reste élective et héréditaire. A chaque nouveau règne l'élection est faite dans la famille régnante par les chefs des différentes tribus, puis confirmée par l'assistance (Janssen I, 416). C'est plus tard seulement que la couronne fut pu-

rement élective, et l'élection arbitrairement réservée à des princes qui n'avaient plus qualité pour représenter toutes les branches de la nation (Schirrmacher *Entstehung des Kurfürstencollegiums*, 1874). A l'époque des duchés nationaux, pour les couronnes ducales comme pour la couronne royale, l'élection se mêle à l'hérédité. Après la chute des duchés, les principautés ecclésiastiques sont électives ; dans les principautés laïques c'est l'hérédité qui l'emporte. Toutefois le principe n'est pas absolu : au XVIIIe siècle les Etats de Bohême prétendent encore que la couronne de Bohême est élective, et, là même où l'hérédité ne se conteste pas, des traces du caractère électif se conservent. Partout à son avénement le prince s'engage par serment et par charte à maintenir les coutumes et franchises du pays. (Unger, § 153), Cet engagement est la condition de l'hommage rendu par les sujets, d'ordinaire il le précède (Janssen, I, 438). Dans les derniers siècles il n'y a plus là qu'une vaine formalité. Sans faire tort à leur puissance les princes les plus despotiques peuvent y condescendre. Telle fut en 1740 la déclaration de Frédéric-le-Grand aux Etats de Prusse (Ronne *Preussissches Statsrecht*, 1869, I, p. 12). Mais, jusqu'au XVIe siècle, c'était entre le prince et le pays un véritable contrat d'où découlait pour tous deux des obligations réciproques (Montalembert, *Moines d'Occident*, VI, 549-614). A l'assemblée du pays, c'est-à-dire, suivant les époques, aux hommes libres, aux grands, aux Etats, il appartenait d'en exiger de la part du prince la fidèle exécution. De là pour eux un droit de surveillance générale sur toutes les parties du gouvernement. C'est une règle de droit public dont l'application suivant les circonstances, est plus ou moins rigoureuse, mais dont les souverains eux-mêmes reconnaissent la légitimité. Clovis, malgré le vœu qu'il a fait à Tolbiac, n'ose quitter le culte de ses pères avant d'en avoir conféré avec ses compagnons (Greg., Tur. II, 31). En 630 une bande de Bulgares demande à Dagobert la permission de se fixer en Gaule : le roi avant de répondre consulte le peuple

(Fredeg., 72). Louis-le-Pieux (*Paschasii Radberti Vita Walœ*, Pertz M. G. H. S. II, 555), ses fils Louis, Charles et Lotar (*Cap. Car. Calvi*, x, 6), Louis-le-Germanique et Charles-le-Gros (Schilter, *Inst. juris. publ.*, II, 61), déclarent aux grands du royaume qu'en toute chose ils prendront leur conseil. « Ne voulant en rien faire abus de la puissance royale, dit Hugues-Capet quand il devient roi de France, nous disposons toutes les affaires publiques du conseil et de l'avis de nos fidèles (Bouquet, x, 392). » Aux assemblées féodales et plus tard aux assemblées d'Etats, dans chaque territoire allemand, le prince tombe dans une véritable dépendance (Unger, §§ 41, 42, 59, 151. — Janssen, I, 440) : en toutes choses l'assemblée le contrôle et pose à son autorité des limites souvent excessives.

Parmi les objets compris sous cette formule générale, il en est dont l'importance exige une mention particulière : la justice, la législation, les finances, et, en cas de non-entente avec le souverain, les moyens auxquels jusqu'à la fin du XV[e] siècle l'assemblée est en droit de recourir pour trancher le conflit.

A tous les degrés dans l'empire frank, l'assemblée est un tribunal, et même le grafending n'est guère autre chose (Unger, § 30). Pendant la féodalité, la cour du roi, celle du duc, se rassemblent à de certaines solennités pour rendre la justice (Unger, § 42). Tel dans notre Geste nationale du XI[e] siècle le plaid tenu par Charlemagne, au jour de saint Sylvestre, pour juger Ganelon :

Il est escrit en l'anciene Geste
Que Carles mandet humes de plusurs teres.
Assemblet sunt ad Ais à la capele.
Halz est li jurz, mult par est grant la feste,
Dient alquant de l'barun seint Silvestre.
Dès or cumencet li plaiz e les nuveles
De Guenelun, ki traïsun ad faite.

Chanson de Roland, laisse CCXCVIII.

(Texte critique de M. Léon Gautier.)

— De même, auprès du moindre seigneur justicier, ses hommes, quelle que soit leur condition, viennent juger leurs pairs (Unger, § 58). Partout celui qui préside le tribunal, seigneur, duc ou roi, ne fait que prononcer la sentence trouvée par les pairs des plaideurs (Janssen, I, 446). C'est pour la féodalité française ce qu'atteste encore la Geste de Roland :

« Seignurs baruns, lur dist Carles li reis,
» De Guenelun kar me jugiez le dreit... »
Respundent Franc : « Or en tendrum cunseill. »

L. CCXCIX.

Carles apelet ses cuntes e ses dux :
« Que me loez de cels qu'ai retenuz ?
» Pur Guenelun erent à plait venut... »
Respundent Franc : « Ja mar en vivrat uns. »

L. CCCXV.

L'unt otriet li Franc
Que Guenes moerget par merveillus ahan.

L. CCCXVI.

Bientôt, toutefois, pour opposer aux désordres une répression plus efficace, il fallut, en Allemagne comme en France, créer des cours spéciales de justice. Tel le Hofgericht institué, dès 1126, à Ratisbonne, par le duc de Bavière, Henri-le-Fier (Unger, § 71). Mais l'assemblée du pays, même après sa transformation en assemblée d'Etats, n'en garde pas moins, à différents degrés, le pouvoir judiciaire. Ou elle conserve à côté des tribunaux une véritable compétence (Unger, § 138), ou du moins elle exerce la juridiction gracieuse, notamment par les aliénations de biens fonciers (Unger, § 72. — Cf. Schiffner *Lehrb. des osterr. allg. Civilrechtes,* § 91, 1879). Ici, c'est à elle, ou du moins à l'ordre équestre, qu'il revient de nommer et de payer les membres du tribunal. Là, comme dans l'archevêché de Brême, elle reste le tribunal suprême du pays (Unger, § 137).

De même que l'assemblée applique le droit, elle le fixe, elle le corrige, et, suivant le terme expressif de l'époque, elle le trouve. On sait quelle était du temps de Charlemagne la règle à cet égard : *Lex consensu populi fit et constitutione regis* (Unger, § 31). A partir de la féodalité l'action législative de la royauté germanique se restreint, après le grand interrègne elle n'existe presque plus (Unger, § 142). Chaque catégorie de personnes dans chaque territoire, noblesse, bourgeoisie, corporations ouvrières, associations de toute sorte, se fait sa propre loi. L'assemblée du pays n'a pas, à cet égard, de pouvoir représentatif. Cour féodale, elle ne rend guère de lois étrangères aux intérêts de l'ordre équestre ; assemblée d'Etats, elle produit une œuvre plus variée, mais non moins exclusive. Toutefois, si le principe représentatif n'est pas formulé, rien de contraire n'existe, et à certains faits on peut presque ou le supposer ou le prévoir. Déjà se trouvent dans les actes des cours féodales des règles pour toutes les conditions de personnes (Unger, § 72), et dans ceux des assemblées d'Etats, les éléments d'un droit commun à tout le territoire (Unger, §§ 144-140). Quant au *Landesherr*, il ne peut, sans le consentement des meilleurs et des plus grands parmi ses sujets, changer le droit existant : tel est le principe posé, en 1231, au Reichstag de Worms (Pertz, M. G. H. L. II, 283). Ce n'est que la répétition de la règle primitive ; possédant pour sa terre les droits royaux, le *Landesherr* ne doit pas plus que le roi les exercer arbitrairement. Du reste, l'assemblée du pays n'intervient pas toujours. C'est sans le concours des Etats que le Code bavarois fut promulgué en 1346 pour la Haute-Bavière, étendu en 1444 au pays de Schwab-Moring, et révisé en 1487 pour être appliqué à la Basse-Bavière. Ce n'était, il est vrai, qu'une compilation du droit ancien, et ses innovations complétaient la coutume plus qu'elles ne la changeaient (Unger, § 144). S'agissait-il proprement d'un droit nouveau, il fallait à un double point de vue le consentement des Etats : et afin de respecter les

chartes qui le stipulaient, et afin d'obtenir leur concours contre les résistances. Du reste, sur les droits respectifs des Etats et du *Landesherr*, il n'existe aucun principe général. Les conflits sont fréquents. D'une part, la théorie romaine de l'absolutisme des princes reçoit déjà des applications; d'autre part, les Etats élèvent des prétentions parfois exorbitantes. En droit, on peut dire que la question reste indécise; mais, en fait, à la fin xve siècle, ce sont les Etats qui l'emportent (Unger, § 150).

C'est moins encore au sujet des lois qu'au sujet des finances qu'éclatent les conflits : en cette matière, les intérêts du prince sont plus directement en jeu.

A l'origine, le Franc libre ne doit que l'impôt du sang. Toute contribution n'est, comme chez les Germains, qu'un don volontaire. De bonne heure, à l'exemple de la fiscalité romaine, les rois tendent à en lever arbitrairement, mais ils y renoncent (Grég., Tur., v, 29.35). Sous la dynastie carolingienne, il est deux cas : voyages du roi ou de ses fonctionnaires, expéditions militaires, où les contributions sont obligatoires (Unger, § 35). Mais ce n'est pas une exception au principe : l'ordonnance qui, dans le premier cas, fixe l'impôt, la guerre qui occasionne les frais dans le second, sont décidées par l'assemblée d'accord avec le roi; il y a, en raison d'une nécessité publique, consentement à l'impôt.

Dans la féodalité, entre le seigneur et ses hommes, les services personnels ou réels sont une fois pour toutes réglés par un contrat. Nobles ou roturières, libres ou serviles, toutes les tenures obéissent à cette loi : le moindre serf connaît le nombre et la nature de ses corvées ou de ses redevances, aussi bien que le chevalier l'étendue de son service. Contre les actes d'oppression, ils ont pour unique garantie, l'homme libre la foi d'un serment et l'appel au suzerain, le serf l'idée de la damnation éternelle : le seigneur « n'en est tenus à respondre fors à Dieu (Beaumanoir, XLV, 31). » Mais l'intérêt seul lui commande

d'être juste envers tous : ses hommes libres peuvent, en droit, le désavouer ; ses serfs, en fait, prendre la fuite et laisser ses terres sans culture.

A partir du XIIIe siècle néanmoins, le besoin d'argent est plus pressant, l'oppression plus fréquente et plus lourde. Chaque prince allemand, parvenu à la *Landeshoheit*, doit, pour soutenir son rang, faire fasse à des dépenses de plus en plus grandes. A ceux de ses hommes qui ne lui doivent qu'un service personnel, il veut imposer des contributions pécuniaires, et pour les autres, élever le taux traditionnel des redevances. De là entre les plus puissants, clergé, noblesse, villes, des ligues défensives d'où sortent peu à peu les assemblées d'Etats. Au milieu de conflits sans cesse renaissants, quelques principes se maintiennent : chaque Etat doit consentir à l'impôt, et son consentement n'engage que lui-même ; s'il n'y consent corporativement, force est de recourir au consentement individuel de chacun de ses membres ; en cas de nécessité l'impôt est dû ; mais les cas où la nécessité existe ou ne sont pas fixés, ou, s'il y en a qui le soient, ne sont pas tous prévus, de sorte qu'en fait ou en droit le souverain est sans cesse livré au bon vouloir de ses sujets (Unger, §§ 63, 176, 177, 178).

Cette situation s'explique par les moyens dont l'assemblée dispose pour résister à la volonté du prince. Avant tout, elle a contre lui le droit de guerre. Ce n'est que l'application d'un principe général : quiconque en droit germanique ne peut obtenir justice par les voies de droit, est autorisé à user de la force (Janssen, I, 451). Si le prince viole les engagements pris au début de son règne, ses sujets le combattent ou même le déposent : dans l'histoire d'Allemagne, comme dans celle d'Angleterre, on en a plus d'un exemple. « Si tu t'élèves au-dessus des comtes et des princes, dit saint Etienne de Hongrie à son fils, il n'est pas douteux que la dignité royale ne soit faible devant la force des hommes de guerre, et ils donneront ton royaume à un autre (*Corpus juris*

Hungarici, I, 125. — Unger, § 157). » Il est de plus en plus rare d'ailleurs que les choses en viennent là. Ou les conflits se terminent à l'amiable, ou même dans certains pays un tribunal spécial les juge, et ce n'est qu'après la sentence que le pays est en droit de recourir aux armes. Voilà comment jusqu'à la fin du XVe siècle les assemblées d'Etats balancent l'ambition du prince, contrôlent sa souveraineté, y participent en quelque sorte, et donnent presque au gouvernement la forme d'une oligarchie aristocratique (Eichhorn *Deutsche Staats-und Rechtsgeschichte*, 1846, III, § 423).

3.

Mais cette constitution allait bientôt s'ébranler, presque disparaître, puis renaître de nos jours avec de tels changements qu'on a peine à y voir les traces du passé. Pourtant la transition fut lente, et, pour comprendre le présent, il n'est pas inutile de la suivre.

A partir du XVIe siècle les Etats perdent peu à peu leurs avantages. La paix perpétuelle de 1495, en abolissant le droit de résistance armée, leur porta un premier coup. Jamais les actes divers qui confirmaient leurs priviléges ne furent expressément abrogés, mais il n'y eut désormais pour les faire valoir d'autre ressource qu'un tribunal d'Empire institué pour le maintien de la paix (Janssen, I, 516, 517). A son tour la théorie romaine de l'absolutisme des princes finit par l'emporter. Favorisée par la Réforme et la guerre de Trente ans, elle s'appuie au XVIe siècle et plus encore au XVIIe sur la législation impériale pour affranchir la *Landeshoheit* et donner au gouvernement de chaque pays la forme d'une monarchie absolue. Telle fut surtout la tendance des grands princes, qui, mêlés à la politique européenne, cherchaient dans le despotisme un moyen d'augmenter leurs ressources (Eichhorn, III, §§ 425-427). Encore faut-il à cet égard distinguer entre pays protestants et pays catholiques. En Prusse, depuis l'érection du

royaume jusqu'en 1806, les Landtags ne sont plus convoqués qu'à l'avénement du souverain et pour lui rendre hommage. En 1717 l'ordre équestre ayant protesté contre un nouvel impôt qu'il n'a pas consenti, le roi Frédéric-Guillaume Ier, répond qu'il entend donner à la souveraineté la stabilité « d'un rocher de bronze ! » (Ronne, I, p. 11, n. 4). En Autriche au contraire les Etats du Tyrol, par exemple, sont encore convoqués en 1798, et l'empereur, afin de rétablir l'équilibre entre les paysans et la noblesse qui est plus nombreuse, décide que le vote aura lieu par ordres (Unger, § 100).

Déjà, du reste, entre les différentes classes de la société un esprit nouveau a peu à peu bouleversé les anciens rapports : les Etats ont cessé d'être en fait les représentants du pays. L'ordre des villes et, là où il existe, l'ordre des paysans, ont sans doute une représentation convenable : leurs intérêts sont confiés à des députés librement élus. Mais deux nombreuses catégories de personnes, les hommes libres étrangers aux Etats, les hommes assujettis sous tant de conditions diverses à un lien féodal, ne trouvent plus dans l'imperfection des institutions les garanties que les mœurs leur assuraient autrefois.

Quant aux premiers, comme sans cesse le gouvernement a de plus grands besoins et leur impose de plus lourdes charges, ils ont un intérêt de plus en plus pressant à être directement représentés. L'intermédiaire des Etats (Unger, § 187) ne leur suffit plus.

Pour les seconds, la noblesse féodale est de moins en moins un tuteur et un allié. On sait qu'à l'origine le contrat féodal, la recommandation sous toutes ses formes, avait été une association pour services réciproques : si la sanction d'une autorité humaine supérieure y manquait trop souvent il y avait du moins pour y suppléer la sanction religieuse et les nécessités sociales. Le seigneur trouvait en général dans la conscience de son devoir et l'intelligence de son intérêt de suffisants motifs pour remplir ses obligations. A

partir du xv[e] siècle ces rapports se dénaturent. L'affaiblissement de l'esprit religieux, puis la Réforme (Janssen, I, 412, 488, 589; II, 574), poussent chacun à songer à ses droits plus qu'à ses devoirs. Le seigneur ne verra plus dans la puissance seigneuriale qu'une source d'honneurs ou de revenus, et non des causes d'obligations. Peu à peu, ce sera le prince qui aura le patronage réel du tenancier (Unger, § 94), et l'on ne pourra plus dire qu'aux Etats, c'est la noblesse qui représente les intérêts de ses hommes.

On conçoit donc que pour maintenir la règle traditionnelle et conserver auprès du souverain une représentation du pays, il fallait ou restaurer les mœurs ou changer les lois. A la fin du XVIII[e] siècle, en Allemagne aussi bien qu'en France, des réformes sont inévitables, et comme à la réforme morale le pouvoir civil est impuissant, c'est aux lois qu'il s'attaque. Plus heureuse toutefois que la France révolutionnaire, l'Allemagne a su jusqu'ici, en rattachant les droits de la nation au principe monarchique, rendre à la fois plus sûr ce qu'elle a obtenu et plus prochain ce qu'elle peut obtenir.

II. — Depuis la Révolution jusqu'à nos jours.

Constitution générale de l'Allemagne entière; constitution particulière de chaque pays allemand : tel fut le double objet de la réforme.

Allemagne.

I.

Depuis longtemps déjà, lorsque éclata la Révolution française, l'Allemagne était moins un Empire qu'une agrégation d'Etats. La souveraineté suprême de l'Empereur ne consistait guère qu'en droits éminents, c'est-à-dire la souverai-

neté du prince dans chaque territoire qu'appartenaient les droits utiles. Ce particularisme est une suite du grand interrègne ; au XVIme siècle pour triompher il s'aide du protestantisme (Ludwig Pastor *Die kirchlichen Reunionsbestrebungen wahrend der Regierung Karls V*, 68, 171, 218) ; au XVIIIme, grâce à l'antagonisme de la Prusse et de l'Autriche, il brise sans retour la politique du Saint-Empire (Bluntschli, *Politique*, trad. Riedmatten, 222).

Dans une telle constitution le Reichstag ne pouvait être qu'un congrès de souverains sous la présidence de l'Empereur. A partir de 1662 et jusqu'à sa dissolution, en 1806, il devient permanent et siége à Ratisbonne. Dès lors ni l'Empereur ni les princes n'y paraissent en personne : ils s'y font représenter par des plénipotentiaires. Rien ne s'y décide qu'à l'unanimité : si la minorité devait obéir à la majorité elle cesserait d'être souveraine. Et comme l'unanimité est rare dans une assemblée de plusieurs centaines de membres, il est rare aussi que rien se fasse.

La création des nouveaux royaumes de Bavière et de Würtemberg, dont la pleine souveraineté fut reconnue, 26 décembre 1805, au traité de Presbourg, et la formation de la Confédération du Rhin sous le protectorat de la France, par l'acte du 12 juillet 1806, achevèrent la dissolution du corps germanique. Le Reichstag reçut, 1er août 1806, du chargé d'affaires français la déclaration que l'Empereur des Français ne reconnaissait plus l'Empire d'Allemagne. En même temps les princes de la nouvelle Confédération lui notifiaient officiellement leur congé. Peu de jours après, 6 août 1806, l'Empereur François II, convaincu qu'il ne pouvait plus remplir les fonctions attachées à la dignité impériale, abdiquait et relevait de leur serment tous les membres de l'Empire. Ainsi finit après dix siècles d'existence le Saint-Empire Romain de la Nation Germanique.

La Confédération du Rhin, œuvre de conquête et de violence, ne devait pas durer. Elle disparut avec Napoléon. A

cette époque l'Allemagne n'existait plus comme corps politique. Le territoire de l'ancien Empire, dit Metternich (*Mém.* éd. française, 1880, I, 128), « se trouvait divisé en quatre lots dont trois appartenaient à l'Autriche, à la Prusse et aux Etats confédérés du Rhin, et dont le quatrième se composait de cette grande partie de l'Allemagne dont Napoléon avait fait des départements français. » Devait-on rétablir un corps politique allemand ? Oui, sans doute, car toutes les raisons morales et politiques imaginables se réunissaient pour résoudre cette question par l'affirmative. La discussion ne pouvait porter que sur le moyen d'amener ce résultat. La proclamation de Kalisch, adressée, 13-25 mars 1813, par les souverains de Prusse et de Russie aux peuples allemands, leur avait promis la restauration « de leur glorieux Empire. » Mais, d'après le cabinet autrichien, dès 1812, une telle restauration n'était pas possible. Ressusciter l'ancien Empire, c'était revenir sur les médiatisations et les sécularisations des dernières années qui en avaient fait disparaître les éléments essentiels et qui touchaient à trop d'intérêts pour être révoqués. Créer sous toute autre forme l'unité stataire, c'était forcer chaque prince à restituer au chef unique de l'Etat les droits souverains qu'il avait acquis depuis 1806. « Les conséquences morales de cette violence, dit Metternich (I, 130), seraient venues s'ajouter à l'éternelle plaie de l'Empire d'autrefois, c'est-à-dire aux inévitables conflits entre le chef souverain et les chefs des Etats particuliers. Le Roi de Prusse aurait-il consenti à subordonner sa souveraineté à celle de l'Empereur d'Allemagne ? Et de son côté l'Empereur d'Autriche se serait-il prêté à une combinaison de ce genre ? Pour ces raisons, nous ne voulions pas le rétablissement d'un Empire d'Allemagne et d'un Empire ayant de l'unité, et la formation d'une *Confédération germanique* était la seule solution pratique à nos yeux. »

Tel fut aussi le régime adopté en 1815. « Les Etats de l'Allemagne seront indépendants et unis par un lien fédératif, » porte l'article 6 du premier traité de Paris, 30 mai

1814. L'acte du 8 juin 1815, confirmé le 10 par l'acte même du Congrès de Vienne, et l'acte du 15 mai 1820, dit acte final du Congrès de Vienne, converti par décision de la diète, 8 juin, en loi fondamentale, réglèrent sur cette double idée la constitution germanique.

Aux termes de l'acte du 8 juin 1815, les princes souverains et les villes libres d'Allemagne établissent entre eux une confédération perpétuelle qui portera le nom de *Confédération germanique*. Le but de cette Confédération est de maintenir la sûreté extérieure et intérieure de l'Allemagne, l'indépendance et l'inviolabilité des Etats confédérés. Les membres de la Confédération, comme tels, sont égaux en droits ; ils s'obligent tous également à maintenir l'acte qui constitue leur union. Ils s'engagent à défendre non-seulement l'Allemagne entière, mais aussi chaque Etat individuel de l'Union en cas qu'il soit attaqué, et se garantissent mutuellement toutes celles de leurs possessions qui se trouvent comprises dans cette union. Lorsque la guerre est déclarée par la Confédération, aucun membre ne peut entamer des négociations particulières avec l'ennemi, ni faire la paix ou un armistice sans le consentement des autres. Les membres de la Confédération, en se réservant le droit de former des alliances, s'obligent également à ne contracter aucun engagement qui serait dirigé contre la sûreté de la Confédération ou des Etats individuels qui la composent. Les Etats confédérés s'engagent de même à ne se faire la guerre sous aucun prétexte et à soumettre leurs différends à la diète. Celle-ci essaiera, moyennant une commission, la voie de la médiation. Si elle ne réussit pas, et qu'une sentence juridique devienne nécessaire, il y sera pourvu par un jugement austragal, auquel les parties litigantes se soumettront sans appel.

La diète, *Bundesversammlung*, est l'organe du pouvoir fédératif. Elle se réunit soit en assemblée restreinte soit en assemblée plénière. Chacun des États de la Confédération y est représenté par des plénipotentiaires sous la présidence

de l'Autriche. L'assemblée restreinte, petit conseil de la diète, compte dix-sept voix individuelles ou collectives : c'est à elle de traiter ce qui n'est pas soumis à l'assemblée plénière, et de préparer ce que celle-ci doit décider. L'assemblée plénière compte soixante-neuf voix réparties entre les Etats suivant leur étendue respective (*Acte du 8 juin 1815*, art. 6) : elle est saisie des questions relatives aux lois fondamentales ou aux changements à y apporter, des règlements organiques nécessaires pour appliquer les principes sur lesquels repose la Confédération, de l'accession de nouveaux Etats au lien fédératif, de la guerre, des affaires religieuses et en général de l'adoption des mesures d'intérêt commun. C'est à la majorité que les décisions sont prises dans les deux assemblées : à la majorité absolue dans l'assemblée restreinte, à la majorité des deux tiers dans l'assemblée plénière. En cas de parité, dans l'assemblée restreinte, le président a voix prépondérante. Sur les matières énumérées par l'article 7 de l'acte du 8 juin 1815 et l'article 13 de l'acte dn 15 mai 1820, acceptation ou changement de lois fondamentales, institutions organiques, droits individuels, affaires de religion, guerre, admission de nouveaux membres, dans les deux assemblées, la simple majorité ne suffit pas, c'est à l'unanimité que les décisions doivent se prendre.

On voit que sous la réserve du lien fédératif, chaque Etat gardait son indépendance personnelle, et que dans la diète, ni la compétence respective des deux Assemblées, ni les cas où elles ne pouvaient prendre de décision qu'à l'unanimité, n'étaient nettement prévus. Il est aisé de concevoir quels tiraillements en résultaient. Tout dépendait du concours des gouvernements particuliers, ou mieux, de l'accord de l'Autriche et de la Prusse : l'une par sa présidence, l'autre par sa force militaire, étaient en fait les deux puissances dirigeantes. En général, elles avaient à leurs gages le ministre de l'un des petits Etats, et pouvaient ainsi sans

se démasquer, quand l'unanimité était requise, tenir en échec le reste de la Confédération.

La sécurité extérieure et intérieure de l'Allemagne, but commun des Etats confédérés (cf. Heffter, *Droit international de l'Europe*, trad. Bergson, § 93), parut bientôt exiger que les pouvoirs de la diète fussent étendus. Déjà l'acte final du Congrès de Vienne lui permettait d'intervenir dans les querelles entre une puissance étrangère et un Etat confédéré, mais seulement à la demande de ce dernier. Par l'acte fédéral du 28 juin 1832, notamment par les articles 4 et 5, elle modifia profondément les actes de 1815 et de 1820, et accrut par rapport aux Etats son pouvoir matériel et moral. Par un acte de 1834, elle introduisit de nouvelles modifications, et décida entre autres que, dans chaque Etat, les conflits entre le gouvernement et les chambres législatives, sur l'interprétation de la constitution ou les attributions des chambres, s'ils ne pouvaient être vidés par les voies constitutionnelles, seraient portés à un tribunal arbitral dont elle réglerait la procédure : la sentence devait avoir la même valeur qu'une sentence austragale.

Aucun de ces changements ne touchait au caractére juridique de la constitution. Chaque Etat conservait sa souveraineté : le droit de se gouverner, de se donner des lois, et, sauf ses devoirs envers la Confédération, la faculté de contracter des alliances, de faire la guerre ou la paix; par le lien fédératif, il s'obligeait seulement à exécuter dans ses frontières les résolutions délibérées et adoptées en commun. L'Allemagne était toujours une Confédération. (Calvo, *Droit international*, 2e éd., § 38.)

C'est en 1848 qu'elle tenta une première fois de se transformer en Fédération (1). En 1815, l'unité politique, récla-

---

(I) A *Etats confédérés* Calvo § 39 oppose *Etats fédérés*, pour désigner l'ensemble Bergson traduit (Heffter, § 21. 93) *Confédération d'Etats* et *Etat fédéral*. Riedmatten rend (Bluntschli *Politique*, 261) *Bundes-*

mée par la Prusse, avait été écartée par l'Autriche ou plutôt par la force des choses. Mais le parti de l'unité ne cessa pas d'agir. Il exploita les antiques traditions et les aspirations modernes, les menaces étrangères et les embarras intérieurs.

2.

La diète, réunion de ministres nommés par les gouvernements, n'offrait à la nation aucune garantie constitutionnelle : ses pouvoirs ne s'étaient accrus que pour sauvegarder contre les sujets le principe monarchique. A l'extérieur, elle n'avait pas d'action. L'armée et les recettes financières de la Confédération, formées des contingents de chaque Etat confédéré, se ressentaient de l'absence d'un gouvernement central supérieur aux gouvernements particuliers, et n'assuraient à l'Allemagne ni la force militaire, ni le crédit que sous un autre régime ses ressources lui eussent données. A cette situation, l'école historique opposait les glorieux souvenirs des Ottons et des Frédérics ; la presse en rappelait sans cesse les dangers, et à partir de 1830 la France révolutionnaire, par ses fanfaronnades, sembla prendre à tâche de lui donner raison.

Déjà, dans l'ordre économique, grâce à l'union douanière, Zollverein, l'unité s'effectuait peu à peu sons la direction et au profit de la Prusse : c'était un premier pas vers la réalisation de l'unité politique. La puissance qui, par son activité diplomatique et son esprit de conciliation, ralliait à ses tarifs les autres Etats, devenait dans l'opinion le centre auquel devait tôt ou tard se rattacher un gouvernement national. Si la maison de Hohenzollern ne travailla pas à créer ces tendances, elle sut du moins s'en servir dans un

---

taat par *Etat confédéré*, et désigne par *Etats particuliers* les Etats d'une Confédération : sa terminologie manque de netteté.

intérêt dynastique. Les événements de 1848-1849 lui en fournirent une première occasion.

La proclamation de la République en France fut en Allemagne le signal d'une grande effervescence. L'autorité monarchique, dans tous les Etats, surtout en Prusse, en Bavière, en Autriche, fut ébranlée. Le parti constitutionnel et le parti unitaire s'unissaient pour agir. Tandis que la diète prenait, 3 mars 1848, une résolution en vue de la défense éventuelle des frontières occidentales, une réunion de cinquante-un individus, membres pour la plupart des chambres représentatives des différents pays allemands, se tenait, 5 mars 1848, à Heidelberg. Après avoir exprimé à l'unanimité « sa profonde douleur de ce quc les tristes expériences faites jusqu'à présent sur le résultat des travaux de la diète germanique ont entièrement ébranlé la confiance que l'on avait en elle, » l'assemblée prit, également à l'unanimité, les décisions suivantes :

Convocation d'une assemblée nationale, élue dans tous les pays allemands, à raison du nombre de la population ;

Convocation d'une assemblée préliminaire, composée d'hommes de confiance de toutes les tribus allemandes, à l'effet de délibérer plus amplement sur cet objet et d'offrir son concours à la patrie et aux gouvernements ;

Nomination, dans son sein, d'un comité de sept membres pour préparer cette assemblée préliminaire et faire les invitations.

L'assemblée reconnaissait en même temps « que la tâche principale de la représentation nationale serait la défense de la patrie et sa représentation dans les relations extérieures. » (Martens, *Traités*, 1848-1849, 164).

De son côté la diète, par une résolution en date du 10 mars, invita les gouvernements fédéraux à déléguer des hommes de confiance, à raison d'un pour chacune des dix-sept voix du conseil restreint afin de concourir à la révision de la constitution fédérale. Puis elle nomma, 29 mars, une commission de sept membres, plus un membre supplémen-

taire, afin de communiquer, sur cette révision, avec les dix-sept hommes de confiance.

Du 31 mars au 4 avril l'assemblée préliminaire, *Vorparlament*, convoquée par les cinquante-un de Heidelberg, se réunit à Francfort. Le comité des sept choisi à Heidelberg lui présenta son projet de constitution : c'était une transformation de la Confédération en Etat fédéral. Il créait un pouvoir central comprenant : 1° un chef de la Confédération gouvernant par des ministres responsables; 2° deux chambres, l'une des Etats, l'autre du peuple, celle-ci nommée à l'élection primaire et directe. Les gouvernements particuliers devaient renoncer en faveur de ce pouvoir central à toutes les attributions nécessaires pour produire l'unité : armée, représentation politique à l'étranger, commerce, navigation, douanes, monnaies, poids et mesures, postes, communications fluviales, voies ferrées, législation civile et pénale, procédure.

Mais, aux termes de la résolution de Heidelberg, l'assemblée préliminaire n'avait d'autre objet que de provoquer la convocation d'une assemblée nationale constituante. C'est à ce titre qu'elle prit, 1er avril 1848, la résolution suivante :

« 1° Il doit être laissé en général aux différents Etats, et sous la réserve d'établir des principes à ce sujet, de faire les élections d'après le mode qui existe chez eux ou qui est ordonné par les circonstances;

» 2° Les élections ne dépendent point de la confession religieuse, d'un cens électoral, ou de privilèges quelconques;

» 3° Le principe des élections directes pour l'assemblée constituante nationale doit être celui de l'assemblée sans cependant que ce principe ait force de loi;

» 4° Chaque citoyen majeur est électeur et éligible;

» 5° Chaque citoyen allemand peut être élu député sans qu'il appartienne à l'Etat fédéral dans lequel il a été élu. »

Par acclamation le lieu de réunion fut fixé à Francfort,

et l'assemblée préliminaire se sépara, en laissant une commission de cinquante membres chargée de surveiller la convocation de la Constituante, et au besoin de la rappeler elle-même.

Quelques jours après, 7 avril, la diète, adoptant les conclusions de son comité et des dix-sept hommes de confiance, fixait comme il suit les règles de l'élection :

Un député par 50,000 âmes, par excédant de plus de 25,000 âmes, par Etat de moins de 50,000 âmes;

Sont électeurs et éligibles, sans distinction de classes ou de croyances religieuses, tous les ressortissants des pays respectifs pourvu qu'ils soient indépendants et majeurs, les réfugiés politiques pourvu qu'ils reviennent en Allemagne et reprennent l'exercice de leurs droits politiques. (Martens, 1848-1849, 194).

Déjà, 30 mars, elle avait décidé que la future constitution serait l'œuvre commune de l'Assemblée et des gouvernements.

L'Assemblée constituante ne se réunit que le 18 mai. Son premier soin fut de déclarer abrogées toutes les dispositions des constitutions particulières contraires à la constitution qu'elle allait promulguer. C'était se déclarer indépendante des gouvernements dans l'œuvre constitutionnelle, et contredire la décision de la diète. Des objections furent soulevées, mais croyant avoir l'opinion pour elle, elle n'en tint pas compte. Par une loi du 28 juin 1848, elle créa un pouvoir central provisoire auquel la diète remit, 12 juillet 1848, ses attributions constitutionnelles : ce pouvoir était confié à l'archiduc Jean d'Autriche, qui prit le titre de vicaire de l'Empire.

Après de longues et savantes discussions, l'assemblée arrêta, d'après les bases du projet soumis à l'assemblée préliminaire par les sept délégués de Heidelberg, une constitution qu'elle promulgua le 28 mars 1849. Sur toutes les matières d'intérêt général, armée, finances, législation civile et criminelle, administration intérieure, les Etats parti-

culiers perdaient leur indépendance au profit du pouvoir central : un Empereur héréditaire, sans conseil d'Empire représentant les souverainetés particulières auprès de la souveraineté centrale, deux chambres, l'une issue du suffrage universel et direct. L'Empereur avait un pouvoir illimité à l'égard des Etats, mais à l'égard des chambres, il n'avait que le veto suspensif. C'était, écrivait Donoso Cortes alors ambassadeur à Berlin, « réduire la monarchie à une seule tête pour pouvoir la couper plus facilement ensuite. » (Adhémar d'Antioche, *Deux diplomates,* 69.)

Aussi l'offre de la couronne impériale, immédiatement après le vote de la constitution, jeta-t-elle le Roi de Prusse dans une grande perplexité.

« Un tel Empire n'a d'empire que le nom, écrivait Donoso Cortes le 30 mars 1849, il n'est qu'une véritable république... Je sais, de source certaine, que le même motif arrête le gouvernement prussien pour accepter ou refuser. Il redoute que son acceptation ne lui cause des embarras avec les démocrates, et que son refus ne provoque des difficultés politiques. » (Adhémar d'Antioche, 77.)

Cet embarras, du reste, le gouvernement prussien se l'était attiré. Au début du mouvement révolutionnaire, il avait tenté d'exploiter à son profit les aspirations libérales et unitaires. La proclamation suivante, lancée par Frédéric-Guillaume IV, 18 mars 1848, à la suite des troubles de Vienne, ne permet pas d'en douter :

« Après ces graves événements, nous croyons devoir, avant tout, déclarer hautement et sans réserve, non-seulement devant le peuple Prussien, mais encore, si telle est la volonté de Dieu, devant les tribus germaniques bientôt étroitement unies, quelles sont les mesures que nous avons résolu de proposer à nos confédérés allemands. Nous demandons avant tout que l'Allemagne, qui forme une Confédération d'Etats, soit transformée en un Etat fédéral (*Bundesstaat*). Nous reconnaissons que cette transformation suppose une réorganisation de la constitution fédérale, qui ne peut s'effectuer que par l'action commune des princes et du peuple ; que par con-

séquent il soit formé préalablement et convoqué incessamment une représentation fédérale, composée de membres des Etats de tous les pays allemands (*aus den Stœnden aller deutschen Lœnder.*(Nous reconnaissons qu'une pareille représentation fédérale exige nécessairement une constitution représentative de tous les pays allemands, afin que les membres de cette représentation puissent siéger avec les mêmes droits les uns à côté des autres. Nous demandons un système général allemand de défense, et nous proposerons de le former essentiellement d'après celui par lequel nos armées, — celles de la Prusse, — se sont couvertes d'impérissables lauriers dans les guerres de l'indépendance. Nous demandons que l'armée fédérale allemande soit réunie sous un étendard fédéral, et nous espérons voir à sa tête un chef fédéral. Nous demandons un pavillon fédéral, et nous espérons que dans un avenir prochain une flotte allemande fera respecter le nom allemand sur toutes les mers. Nous demandons un tribunal fédéral allemand pour juger de tous les démêlés d'une nature politique entre les princes et les Etats (*Stœnde*), ainsi qu'entre les divers gouvernements allemands. Nous demandons un droit général de naturalisation allemand et le droit de libre établissement dans toute la patrie allemande. Nous demandons que désormais aucune ligne de douane n'entrave le commerce sur tout le sol de l'Allemagne et ne paralyse l'industrie de ses habitants ; nous demandons par conséquent un Zollverein allemand complet, dans lequel un système uniforme de poids, de mesures et de monnaie, un droit de commerce allemand uniforme, resserrent aussi de plus en plus le lien des intérêts matériels. Nous proposons la liberté de la presse, avec les mêmes garanties contre ses abus, pour toute la patrie allemande... Nous nous livrons au doux espoir que ces mesures.. feront disparaître le malaise qu'éprouve maintenant, à notre grande douleur, la patrie allemande, qui paralyse son commerce et son industrie, qui menace de la diviser et même de la démembrer, — oui, nous espérons que ces mesures rendront l'Allemagne forte à l'*intérieur*, respectée au *dehors*, afin que dans ses forces réunies l'Europe puisse trouver la plus sûre garantie d'une paix durable et bénie. » (Martens, 1848-1849, 70.)

Un an plus tard, 10 février 1849, un diplomate prussien, le comte Raczynski, avouait en ces termes les tendances politiques de son gouvernement et en constatait les fâcheux résultats :

« Dans notre diplomatie, brille au sommet ce même Bunsen, au sujet duquel le feu Roi disait au prince de Metternich : « Je voudrais que vous pussiez tuer dans » le cœur de mon fils son attachement pour Bunsen. » A Bunsen il faut joindre le baron d'Arnim et Usedom. Nos hommes politiques dirigeants sont les Vincke, le comte Arnim-Boitzenburg et autres partisans d'idées telles que l'unité de l'Allemagne, le développement de l'esprit allemand, l'exploitation du sentiment national, l'acharnement à considérer la Prusse uniquement comme Etat protestant; et cependant, malgré les calculs que nous faisions sur les embarras de l'Autriche pour fonder sur ses ruines notre grandeur, l'Autriche a résisté aux assauts qu'elle a subis de toutes parts, et nous plions déjà sous les efforts révolutionnaires. » (Adhémar d'Antioche, 57.)

Tel avait été le fruit d'une politique ambitieuse. Frédéric-Guillaume sentit que pour cette fois du moins il devait y renoncer. En recevant le nouveau ministre d'Autriche, général Prockesch-Osten, assure Donoso Cortes, il lui aurait dit : « Votre souverain aurait mille fois raison de me déclarer la guerre si je me rabaissais jusqu'à accepter la couronne impériale de telles mains. — Mon souverain, répondit le diplomate, ne déclarerait pas pour cela la guerre à Votre Majesté, qui ne réunirait dans ce cas ces deux couronnes que pour les perdre ensemble toutes les deux; mais, en fidèle ami de Votre Majesté, l'Empereur viendrait pour poser sur sa tête la couronne de ses pères. » (Adhémar d'Antioche, 80.)

Toujours est-il que dans sa réponse à la députation de l'assemblée constituante qui lui notifiait officiellement son élection à la dignité impériale, 3 avril 1849, le roi subordonnait son acceptation au consentement de tous les princes d'Allemagne :

Messieurs,

Le message que vous êtes chargés de m'annoncer m'a profondément touché. Il m'a fait porter les regards vers le Roi des rois et

sur les devoirs sacrés et imprescriptibles qui m'incombent comme roi de mon peuple et l'un des plus puissants princes de l'Allemagne. Messieurs, ces regards rendent la vue claire et inspirent de la confiance au cœur. Messieurs, je reconnais dans la résolution de l'assemblée nationale allemande que vous m'apportez la voix des représentants du peuple allemand. Cet appel me donne un droit, dont je sais apprécier tout le prix. Il exige de ma part, si j'y réponds, d'immenses sacrifices. Il m'impose les plus graves devoirs. L'assemblée nationale allemande a compté principalement sur moi quand il s'agit de fonder l'unité de l'Allemagne et la force de la Prusse. J'honore sa confiance, veuillez lui en exprimer ma gratitude. Je suis prêt à prouver par des actes que ces hommes ne se sont pas trompés, qui placent mon ferme espoir dans leur dévouement, ma fidélité et mon amour pour la commune patrie allemande.

Mais, Messieurs, je ne justifierais pas votre confiance, je ne répondrais pas à l'attente du peuple allemand, je ne fonderais pas l'unité de l'Allemagne, si, violant des droits sacrés et les assurances expresses et solennelles que j'ai données antérieurement, je prenais, sans le libre consentement des têtes couronnées, des princes et des Etats libres de l'Allemagne, une résolution qui aurait les plus graves conséquences pour eux, ainsi que pour les tribus allemandes gouvernées par eux. C'est maintenant aux Etats allemands particuliers à examiner, dans des délibérations communes, si la constitution satisfait chaque membre en particulier et la Confédération entière, si les droits qui me sont conférés me mettraient en état de diriger d'une main forte, ainsi que l'exige une pareille vocation, les destinées de la grande patrie allemande et de réaliser les espérances de ses peuples. Mais l'Allemagne peut être sûre, et c'est ce que je vous invite, Messieurs, à proclamer d'un bout du pays à l'autre, que si l'on a besoin du glaive et du bouclier de la Prusse contre des ennemis extérieurs ou intérieurs, je serai à mon poste, même sans y être appelé, que je suivrai en toute confiance la route de ma maison et de mon peuple, la route de la fidélité allemande. (Martens, 1848-1849, 457.)

Vingt-huit Etats du Nord approuvèrent l'élection (Camphausen à Gagern, 17 avril 1849 — Martens, 1848-1849, 482), les autres se prononcèrent contre l'esprit unitaire et

antimonarchique de la constitution, et refusèrent d'y accéder.

Voici comment, dans une dépêche du 5 avril 1849 à M. de Schmerling, son ministre près le pouvoir central, s'exprimait le gouvernement autrichien :

Il s'est formé dans l'assemblée nationale un parti qui a tout fait pour rendre impossible notre union ultérieure avec l'Allemagne. Elle a cru atteindre ce but en faisant adopter les dispositions du § 2 de la constitution discutée à Francfort, dispositions qui portent que les Etats allemands qui ont le même souverain que des Etats non allemands auront une constitution, un gouvernement et une administration spéciales et séparées. Il était facile de prévoir par conséquent que de pareilles dispositions étaient incompatibles avec le principe de l'unité de la monarchie autrichienne, principe non-seulement proclamé par nous, mais encore suffisamment motivé, et depuis mis complètement en pratique. Que ceux donc qui malgré cela ont provoqué une résolution qui n'était point nécessaire en assument aussi la responsabilité ! En outre, l'assemblée nationale, en décidant dans sa séance du 27 mars dernier, l'élection d'un Empereur héréditaire, s'est écartée des formes de l'Etat fédéral projeté, et rapprochée de celles de l'Etat unitaire d'une manière qui est incompatible avec l'indépendance des Etats allemands particuliers, laquelle ne doit être limitée que dans des buts fédéraux essentiels. Enfin par ses résolutions du 28 mars dernier, qui ordonnent de mettre à exécution et de promulguer comme loi la constitution de l'Empire, qu'elle a votée seule, l'assemblée nationale a abandonné la voie de l'entente, la seule qu'elle dût adopter et que s'étaient expressément réservée les gouvernements. En se déclarant en même temps en permanence jusqu'à la convocation de la diète, elle s'est placée sur un terrain illégal, sur lequel les gouvernements ne croient pas devoir la suivre. (Martens, 1848-1849, 467.)

La Bavière, dans une déclaration du 23 avril, protestait contre l'exclusion de l'Autriche, et, après avoir critiqué la constitution, appréciait en ces termes les vrais besoins de l'Allemagne :

« Sans doute le gouvernement bavarois reconnaît que la nation

allemande doit être plus fortement unie qu'elle ne l'a été jusqu'ici, et il est persuadé qu'elle est susceptible de l'être. Mais il ne faut pas oublier que chaque peuple a sa vocation spéciale, que la puissance politique à l'extérieur n'est ni l'unique ni la plus noble tâche que doive se proposer un peuple, que la mesure de cette puissance n'est pas seulement déterminée par la constitution, mais par le territoire et l'esprit du peuple, et qu'elle est souvent en raison inverse de la prospérité de ce dernier. Maintenant que malgré sa défectuosité la constitution collective actuelle de l'Allemagne s'est trouvée depuis une année assez forte pour combattre victorieusement les ennemis extérieurs et intérieurs, on a pu se convaincre que l'Allemagne n'a pas besoin d'être complétement centralisée pour avoir un fort gouvernement collectif. » (Martens, 1848-1849, 485).

Cependant l'archiduc vicaire, après le vote de la constitution, avait voulu résigner ses pouvoirs. A cette occasion, le jour même de la réponse de Frédéric-Guillaume aux délégués de l'assemblée constituante, 3 avril 1849, le ministre des affaires étrangères de Prusse, par une dépêche-circulaire adressée à tous les envoyés de Prusse accrédités près les cours allemandes, déclarait que le Roi était disposé à se charger provisoirement de la direction des affaires d'Allemagne, sur la demande des gouvernements allemands et avec le consentement de l'Assemblée nationale allemande, et à se placer comme on le lui avait proposé à la tête d'un Etat fédéral allemand, composé des Etats qui y accéderaient spontanément. En conséquence, il invitait tous les gouvernements à envoyer à Francfort des plénipotentiaires spéciaux, chargés de donner des déclarations obligatoires :

1° Sur l'accession à l'Etat fédéral et les conditions auxquelles elle aura lieu ;

2° Sur l'attitude que devront prendre les gouvernements à réunir de la sorte en Etat fédéral vis-à-vis de l'assemblée nationale allemande et des résolutions prises antérieurement par elle, pour pouvoir être en mesure de commencer immédiatement l'œuvre de l'entente sur la constitution ;

3° Sur les rapports à établir vis-à-vis des Etats allemands

qui ne croiront pas devoir accéder à cet Etat fédéral. (Martens, 1848-1849, 468-469).

Si le Roi de Prusse refusait une « couronne de pavés comme celle de Louis-Philippe, » — c'est ce qu'il écrivait à Bunsen (Ranke, *Correspondance du roi Fréderic-Guillaume IV*), — il ne demandait donc toujours qu'à tirer parti des tendances unitaires. Mais par une dépêche à M. de Prokesch-Osten, l'Autriche, 8 avril 1849, lui fit la réponse suivante :

« Avec quel empressement nous aurions accueilli des propositions qui nous auraient été faites par la Prusse en sa qualité de membre de la Confédération germanique, basée sur des traités et qui existe encore de fait, pour arriver par la voie de la législation à une entente au sujet de la reconstitution de l'Allemagne sur la base d'un projet de constitution discuté par l'assemblée nationale allemande, c'est ce que prouvent nos déclarations explicites, c'est ce que prouvent les démarches décisives que nous avons faites à plusieurs reprises dans ce but auprès du cabinet de Berlin.

» En revanche nous ne pouvons pas consentir à l'exécution des vues exprimées par le cabinet prussien dans sa note circulaire du 3 de ce mois et moins encore favoriser ces dernières. L'assemblée nationale, convoquée seulement pour créer une constitution conjointement avec les princes, a prononcé elle-même la clôture de ses travaux en déclarant la constitution achevée, et, dépassant ses attributions, elle a non-seulement mis à exécution et promulgué comme loi la constitution qu'elle a décrétée spontanément, mais elle a eu encore l'intention de donner un Empereur héréditaire à l'Allemagne sans en avoir reçu l'autorisation.

» Comme c'étaient là autant d'actes illégaux, cette assemblée a complétement abandonné le terrain du droit en se déclarant permanente. En conséquence, nous ne pouvons pas plus reconnaître la validité des résolutions prises par l'assemblée nationale en dehors de ses attributions que nous ne sommes disposés à lui accorder le droit de siéger plus longtemps. Pour nous l'assemblée nationale allemande n'existe plus, et ne peut par cela même exercer aucune influence sur les dispositions relatives à l'établissement d'un nouveau pouvoir central provisoire, ni prendre part aux négociations dans le

but d'arriver à une entente au sujet de la constitution qu'elle-même a déclarée achevée.

» Si l'archiduc vicaire de l'Empire, auquel Sa Majesté l'Empereur a adressé la pressante invitation de continuer ses fonctions jusqu'à ce qu'il ait été pourvu légalement à la direction des affaires de l'Allemagne, ne pouvait pas par des raisons imprévues déférer à ce vœu, nous nous verrions dans la nécessité de protester formellement contre l'exercice de ce pouvoir par *un seul* des gouvernements allemands, et d'insister pour qu'il soit organisé de manière que tous les gouvernements y soient équitablement représentés. » (Martens, 1848-1849, 477).

Il n'était plus possible de s'en tenir aux moyens dilatoires. Par lettre adressée le 28 avril 1849 au plénipotentiaire du Roi de Prusse près le pouvoir central, le comte de Brandenburg, président du conseil des ministres, annonça que la divergence d'opinions entre les différents princes d'Allemagne et les défauts de la constitution empêchaient le Roi d'accepter la dignité impériale. « Le refus de cette dignité de la part de notre Roi, ajoutait-il, loin de porter atteinte » à l'unité, « ne pourra que l'avancer. » Et plus haut : « Comme le Roi a été un des premiers à prêter spontanément son concours pour la création d'un fort et énergique Etat fédéral en Allemagne, il sera aussi le dernier à désespérer de la réussite de cette grande œuvre. » (Martens, 1848-1849, 488-494).

« Aujourd'hui, enfin, s'écriait Donoso Cortes, le comte de Brandebourg et le comte d'Arnim se sont conduits comme des hommes de tête et de caractère. » (Adhémar d'Antioche, 84.)

Dans le courant de mai l'assemblée constituante se sépara sans avoir rien décidé. Une commission centrale provisoire de la Confédération, à laquelle le vicaire de l'Empire remit ses pouvoirs, entra en fonctions le 20 décembre 1849. Elle se composait de deux membres autrichiens et deux membres prussiens, et devait, sauf prorogation, subsister jusqu'au 1er mai 1850.

La réforme constitutionnelle retombait aux mains des gouvernements.

Dès le 8 mars 1849 les plénipotentiaires d'Autriche, de Bavière, de Hanove, de Saxe et de Würtemberg, s'étaient concertés sur un projet de réforme. Un directoire de sept souverains régnants et de leurs substituts, et une lieutenance de l'Empire alternativement exercée de deux années l'une par l'Empereur d'Autriche et le Roi de Prusse, composaient le gouvernement central. Les droits gouvernementaux étaient répartis entre le lieutenant et le directoire. Celui-ci prenait ses résolutions à la majorité absolue. (Martens, 1848-1849, 441). C'était, tout en resserrant le lien fédératif, consacrer le dualisme des deux grandes puissances.

La Prusse ne devait pas encore s'y résigner. Dans un traité d'alliance avec le Hanovre et la Saxe, 26 mai 1849, voulant satisfaire à la fois ses vues ambitieuses et les tendances modernes, elle proposait :

Un Empire gouverné par un président (*Reichsvorsteher*), à la tête d'un collége de princes comptant six voix individuelles ou collectives;

La présidence attachée à la couronne de Prusse ;

Un Reichstag de deux chambres :

a Une chambres de Etats, composée de représentants des Etats allemands, nommés moitié par les gouvernements, moitié par les chambres;

b Une chambre du peuple, composée d'après la loi électorale annexée au projet. Est électeur tout Allemand indépendant, irréprochable, âgé de vingt-cinq ans accomplis. Est indépendant quiconque a droit de prendre part aux élections communales et paie un impôt d'Etat direct. Sont exclues du droit de voter les personnes en tutelle ou en curatelle, les personnes judiciairement en faillite ou déconfiture jusqu'à ce qu'elles aient satisfait leurs créanciers, les personnes qui depuis moins d'un an avant les élections ont reçu un secours sur les ressources de l'Etat ou de la commune. Sont reprochables celles qui ont subi une condam-

nation leur enlevant les droits civils, tant que ces droits ne leur sont pas rendus. L'élection est à deux degrés. Les électeurs primaires sont répartis en trois sections, de telle sorte que chaque section représente un tiers de l'impôt. Chaque section nomme un tiers des électeurs du second degré. Au premier degré le vote se fait par section, au premier et au second degré il se fait publiquement au protocole. — Est éligible comme député tout Allemand irréprochable, âgé de trente ans accomplis, et appartenant depuis trois ans au moins à un Etat allemand. Les personnes ayant un emploi public n'ont pas à obtenir de congé pour entrer à la chambre, mais elles doivent supporter les frais de leur remplacement.

Une décision du Reichstag est nécessaire :

a Pour promulguer, abroger, changer, interpréter les lois de l'Empire ;

b Pour fixer l'administration de l'Empire, les emprunts, les dépenses imprévues, les taxes matriculaires ;

c Pour élever les droits sur la navigation étrangère, maritime ou fluviale ;

d Pour transformer les forteresses de pays en forteresses d'Empire ;

f Pour sanctionner les traités de commerce, de navigation, d'extradition avec l'étranger, et en général les traités internationaux en tant qu'ils engagent l'Empire ;

g Sur des pays ou districts qui ne sont pas du territoire politique, pour les rattacher au territoire douanier ; sur des parties du territoire politique, pour les exclure du territoire douanier ;

h Pour consentir aux démembrements et aux annexions.

Le budget est voté tous les trois ans sur la proposition du gouvernement et dans les limites de cette proposition. Chaque crédit n'a d'effet que pour l'objet pour lequel il est voté.

Outre cette réforme politique la Prusse proposait une réforme sociale :

1° Abolition, sans indemnité, du servage, de la juridiction patrimoniale et de la police foncière, des priviléges, soit attributions, soit exemptions d'impôts, qui en découlent ; des droits et des devoirs seigneuriaux résultant du lien de propriété et de patronage. — L'abolition des fidéicommis de famille était prescrite aux législations particulières.

2° Faculté de racheter les taxes et services attachés au sol, notamment les dîmes. Toute charge de ce genre établie à l'avenir devait être rachetable. Le mode de rachat était laissé aux législations particulières.

Dans chaque Etat allemand devait être établie une représentation du peuple, avec droit de concourir à la législation, à l'administration, de consentir aux impôts, de présenter des vœux, des doléances, des adresses, et comme sanction de la responsabilité ministérielle, de mettre les ministres en accusation (Martens, XIV, 410).

Ces propositions, acceptées par la plupart des Etats d'Allemagne, furent repoussées par l'Autriche, la Bavière, le Würtemberg, Hesse-Hombourg, Liechtenstein, Francfort, Luxembourg, Holstein. Bientôt même le conseil des gouvernements alliés, établi à Berlin pour diriger les affaires de l'alliance, ayant fixé la date des élections pour la Chambre des députés, la Saxe et le Hanovre protestèrent contre cette mesure et se retirèrent.

Par acte additionnel du 26 février 1850, pour désigner le nouvel Etat fédéral au mot *Empire* fut substitué le mot *Union*. L'Union germanique faisait partie de la Confédération, mais dans l'exercice des droits et des devoirs des Etats confédérés, elle agissait comme un tout.

Le Parlement de l'Union, réuni à Erfurt le 20 mars 1850, adopta la constitution du 26 mai 1849 et l'acte additionnel du 26 février 1850. Un congrès de princes, 1er mai 1850, décida l'établissement d'un gouvernement provisoire de l'Union.

Cependant, après leur retraite, la Saxe et le Hanovre formèrent, 27 février 1850, avec la Bavière et le Würtemberg l'alliance des quatre rois. Cette alliance, dirigée par l'Au-

triche, avait exclusivement pour but le rétablissement de l'ancienne constitution fédérative. Dès le 10 mai, les ministres de dix gouvernements, auxquels trois autres se joignirent plus tard, formèrent, sur l'invitation de l'Autriche, une assemblée plénière de la Confédération. Le 7 août la diète fut rétablie : comme autrefois l'Autriche en avait la présidence. Elle invita, 14 août, tous les gouvernements d'Allemagne à reconstituer le conseil restreint. La Prusse refusa; la diète s'ouvrit sans elle le 2 septembre. Le refus de la Prusse pouvait lui attirer la guerre avec la Russie et l'Autriche. L'armée prussienne qui depuis 1848 maintenait l'ordre en Allemagne, était déjà, au dire d'un contemporain, la plus belle armée d'Europe ; néanmoins Frédéric-Guillaume se décida à conclure avec l'Autriche, 29 novembre, la convention d'Olmütz. En vertu d'une clause de cette convention, des conférences ministérielles furent tenues à Dresde, 23 décembre 1850-15 mai 1851, pour réviser la constitution, mais elles n'eurent pas de résultat. La Prusse et ses alliés rentrèrent à la diète, et le 30 mai celle-ci fut au complet.

3.

La convention d'Olmütz ne mit fin ni à la rivalité de l'Autriche et de la Prusse, ni aux projets de réforme. L'une, tout en admettant pour les Etats confédérés une cohésion plus grande, voulait le maintien de la Confédération. L'autre n'avait pas perdu le secret espoir de réaliser à son profit la conception de l'Etat fédéral : telle était la mission historique qu'elle s'attribuait. L'unanimité, nécessaire dans la diète pour l'adoption de réformes constitutionnelles, était donc impossible. La force seule pouvait donner une solution, mais le pacte fédéral interdisait le recours à la force. C'eût été une violation du droit, un moyen révolutionnaire. Au lendemain des événements de 1848, la Prusse ne pouvait y songer : elle se borna par son véto à empêcher

que rien ne se fît de contraire à sa politique, et attendit l'occasion.

C'est donc par l'opposition de la Prusse ou des Etats inféodés à son influence qu'échouèrent tous les projets de réforme postérieurs au rétablissement de la diète :

Le projet de la Bavière, qui voulait sous le nom de *Trias* réunir en un tout compacte les Etats petits et moyens ;

Le projet de la Saxe, proposé à la fin de 1861 par M. de Beust, et qui instituait deux organes de la puissance fédérale : Une diète composée de représentants des gouvernements, réunie deux fois par an, tantôt dans une ville du Sud, Ratisbonne, tantôt dans une ville du Nord, Hambourg, sous la présidence alternative de l'Autriche et de la Prusse ; une assemblée de députés élus par les représentations de chaque pays, dont la convocation, l'ajournement, la dissolution appartenaient à la diète ; le pouvoir exécutif, exercé par l'Empereur d'Autriche, le Roi de Prusse, et un troisième prince agissant aussi au nom de tous les autres ;

Le projet de l'Autriche, proposé en août 1863 au congrès des princes que l'Empereur François-Joseph avait convoqué à Francfort : Un directoire, composé de l'Empereur d'Autriche, des Rois de Prusse et de Bavière, et d'un autre souverain, sous la présidence de l'Autriche ; un conseil fédéral, composé des plénipotentiaires des dix-sept voix du conseil restreint de la diète, sous la présidence de l'Autriche ; une assemblée de députés élus dans les Landtags des différents pays. Les plénipotentiaires au directoire et au conseil fédéral sont liés par les instructions de leurs gouvernements ; au contraire les députés ne peuvent être liés par des instructions, et il est interdit aux Landtags qui les nomment de leur en donner. Après chaque session de l'assemblée des députés, une assemblée des princes, princes souverains, magistrats des villes libres, sanctionne les lois et les promulgue dans chaque pays.

Tous ces projets consacraient le dualisme ou même introduisaient une division plus grande : en les repoussant

la Prusse avait pour elle les partisans de l'unité nationale. S'ils avaient échoué en 1848 et en 1850, ils n'avaient pas renoncé à leurs prétentions. En 1859 les événements d'Italie furent pour eux un encouragement, pour la nation entière un exemple tentateur. Une fois de plus, pendant la guerre austro-franco-sarde, les armements ordonnés par la diète avaient montré combien étaient insuffisantes les institutions militaires de la Confédération. Ce fut le point de départ d'un nouveau mouvement unitaire. Dès le 17 juillet 1859, peu après les préliminaires de Villafranca, des hommes ayant pour la plupart appartenu à la gauche du Parlement de Francfort se réunissent à Eisenach, et fondent l'union nationale. Le 28 septembre 1862, deux cents députés environ, appartenant à presque toutes les fractions du parti libéral et à tous les pays d'Allemagne, sauf l'Autriche, forment à Weimar l'union des députés. A la même époque, en Prusse, le comte Bismarck devenait président du conseil des ministres, 24 septembre 1862; Guillaume Ier, régent depuis 1857, était roi depuis le 2 janvier 1861.

Dès le 12 mai 1859, Bismarck écrivait à Schleinitz :

« Je vois dans nos affaires fédérales une maladie de la Prusse que tôt ou tard il nous faudra guérir *ferro et igni*, si nous ne nous y prenons pas à temps et dans une époque favorable de l'année pour entreprendre une cure salutaire... Lorsque nous serons liés avec nos compatriotes d'une façon plus étroite et plus pratique que nous ne l'avons été jusqu'à présent, alors seulement je lirai volontiers sur nos bannières le mot *allemand*, au lieu du mot *prussien*. »

Et plus tard, étant ministre, il disait à un diplomate italien :

« Mon dessein est de ramener l'Allemagne dans un état de complication semblable à celui où elle se trouvait au moment de la convention d'Olmütz et d'en tirer le moyen de satisfaire l'ambition de la Prusse : cette ambition se borne à la domination du nord de l'Allemagne. » (*Rapport Govone*, 14 mars 1866.)

Il fallait dans ce but détruire la Confédération germanique

et exclure l'Autriche de l'Allemagne. A cet égard Bismarck ne ressentait aucun scrupule, mais son maître avait ou paraissait avoir une conscience moins ouverte aux inspirations de l'esprit moderne. Peu après son avénement un Prussien écrivait de lui :

« Notre roi est beaucoup trop bon, trop pacifique, pour profiter des événements favorables à sa maison, mais sans le vouloir il sera porté à la place honorable. » (La Marmora, *Un po' più di luce*, 24.)

Lui-même, pendant sa régence, faisait répondre en ces termes au mémorandum du roi de Sardaigne, relatif aux événements italiens de 1860 :

« Tous les arguments de cette pièce aboutissent au principe du droit absolu des nationalités. Certes, nous sommes loin de vouloir contester la haute valeur de l'idée nationale. Elle est le mobile essentiel et hautement avoué de notre propre politique qui, en Allemagne, aura toujours pour but le développement et la réunion dans une organisation plus efficace et plus puissante des forces nationales. Mais tout en attribuant au principe des nationalités une importance majeure, le Gouvernement Prussien ne saurait y puiser la justification d'une politique qui renoncerait au respect dû au principe du droit. Au contraire, loin de regarder comme incompatibles ces deux principes, il pense que c'est uniquement dans la voie légale des réformes, et en respectant les droits existants qu'il est permis à un Gouvernement régulier de réaliser les vœux légitimes de la nation. » (La Marmora, 7.)

Devenu roi, Guillaume Ier devait regarder comme un devoir le maintien de l'alliance autrichienne. Pour le décider à la rompre, Bismarck profita de la question du Schleswig-Holstein (1). Après la guerre danoise, par la convention

---

(1) Sur la question du Schleswig-Holstein, dont lord Palmerston disait : « Elle n'est connue que de trois hommes : du prince Albert qui est mort, d'un Danois qui est devenu fou, et de moi qui l'ai oubliée, » voir *Statsarchiv* d'Ægidi et Klauhold, 1865, nos 1838-1842, et appendice,

de Gastein, 14 août 1865, les deux duchés furent séparés, et l'administration du Schleswig attribuée à la Prusse, celle du Holstein à l'Autriche. Peu de mois après Bismarck disait :

« L'expérience a complétement réussi selon mes prévisions ; la rivalité naturelle et l'animosité de l'Autriche sont plus manifestes que jamais ; le roi est guéri de l'alliance autrichienne ; il a abandonné désormais ses scrupules trop étroitement légitimistes, et je pourrai le conduire selon mes vues. » (*Rapport Govone,* 14 mars 1866.)

Dès lors la guerre est imminente : mais si Bismarck la veut, il veut aussi laisser à l'Autriche le rôle d'aggresseur. C'est l'Autriche qui soumet à la diète, 1er juin 1866, la décision de son conflit avec la Prusse au sujet des duchés : il y voit une rupture de la convention de Gastein, et prend dans les duchés des mesures en conséquence. C'est l'Autriche, 11 juin, qui, après avoir protesté contre ces mesures, propose à la Confédération la mobilisation de tous les corps de l'armée fédérale : la diète ayant adopté cette motion par neuf voix contre six, il lui fait dire qu'il considère ce vote, d'après le droit de la Confédération, comme une déclaration de guerre et une rupture du pacte fédéral. Les derniers scrupules du roi Guillaume se dissipent, la guerre éclate, bientôt la victoire permet à l'heureux ministre de reconstituer à son gré l'Allemagne, et au pieux monarque de se regarder en tout ceci comme le glorieux instrument de la Providence.

Par l'article 4 du traité de Prague, 24 août 1866, l'Au-

Das Erbfolgrecht Herzog's Friedrich's VIII auf die Herzogthümer Schleswig-Holstein, contenant : I. *Mémoire à consulter*, présenté à la diète germanique le 1er septembre 1864. — II. *Additions au mémoire à consulter : 1° sur le droit d'élection des Etats de Schleswig-Holstein et son remplacement par le droit de primogéniture; 2° sur les partages de 1564 et 1582,* présentées à la diète germanique le 3 novembre 1864 (en allemand).

triche reconnaissait la dissolution de la Confédération germanique et la fondation, au nord du Main, d'une nouvelle Confédération d'où elle était exclue ; les Etats situés au sud du Main devaient former un groupe à part. Mais déjà, exploitant les craintes d'agression que leur inspirèrent de la part de la France certaines révélations diplomatiques, Bismarck avait conclu avec eux des traités d'alliance offensive et défensive. Par ces traités, signés le 17 août avec Bade, le 22 avec le Würtemberg, le 23 avec la Bavière, les contractants se garantissaient l'intégrité de leurs territoires respectifs, et les Etats du sud s'engageaient à mettre, en cas de guerre, toutes leurs forces militaires à la disposition du roi de Prusse. (Albert Sorel, *Histoire diplomatique de la guerre franco-allemande*, I, 29.)

La guerre déclarée à la Prusse par Napoléon III fut une première occasion d'appliquer ces traités. Par son issue, elle rendit plus étroite l'union qu'ils créaient.

En novembre 1870, au plus fort de la lutte contre la France, Bade, la Hesse, le Würtemberg, la Bavière adhérent à la constitution de l'Allemagne du Nord ; le nouvel Etat devait prendre l'ancien nom de Confédération germanique. Mais le roi de Bavière, dans des lettres enthousiastes aux princes d'Allemagne, propose le rétablissement de l'Empire ; les princes l'acceptent, le Reichstag de la Confédération du Nord le vote, et le 18 décembre Guillaume reçoit à Versailles les délégués du Reichstag auxquels il adresse ces paroles :

« C'est avec une émotion profonde que j'ai reçu l'invitation qui m'a été adressée par S. M. le roi de Bavière pour le rétablissement de la dignité impériale de l'ancien Etat allemand. Vous m'apportez, Messieurs, au nom du Reichstag de l'Allemagne du Nord, la prière de ne pas décliner l'offre qui m'est faite par cet appel. J'accueille volontiers, dans vos paroles, l'expression de la confiance et des vœux du Reichstag de l'Allemagne du Nord. Mais vous savez que dans une question qui touche à de si hauts intérêts et à de si grands souvenirs de la nation allemande, mon propre sentiment,

mon propre jugement non plus, ne peuvent déterminer ma résolution ; ce n'est que dans le suffrage unanime des princes allemands et des villes libres, et dans l'unanimité aussi des vœux exprimés par la nation allemande et ses représentants que je reconnaîtrai la voix de la Providence, à laquelle je dois obéir avec confiance en la bénédiction divine. Vous éprouverez la même satisfaction que moi de ce que j'ai reçu de S. M. le roi de Bavière la nouvelle que l'accord de tous les princes allemands et des villes libres est assuré et que la communication officielle en sera faite prochainement » (Albert Sorel, II, 139).

La proclamation officielle de l'Empire eut lieu au château de Versailles, dans la galerie des glaces, le 8 janvier 1871 (Albert Sorel, II, 144).

Déjà les traités d'accession à l'Empire avaient été acceptés par toutes les chambres du Sud, excepté celles de Bavière qui votèrent seulement le 21 janvier. L'Autriche se résigna au fait accompli :

« Nous n'avons pas l'intention, dit M. de Beust, d'opposer le traité de Prague à la logique des puissants événements qui ont livré à la couronne de Prusse la direction de la Confédération allemande, mais notre déclaration indiquera plutôt que nous acceptons volontiers et sans réserve les propositions d'amitié de la Prusse et de l'Allemagne unie sous son égide ; nous ne nous souviendrons de notre alliance historique avec elle que pour l'accompagner de nos meilleurs vœux dans sa nouvelle incarnation, et pour saisir chaque occasion d'entretenir avec elle l'entente la plus cordiale. » (Albert Sorel, II, 142).

C'est ainsi qu'à la suite de deux guerres heureuses la Prusse en quatre ans avait atteint le but qu'elle poursuivait depuis un demi-siècle. Désormais l'Allemagne est une, reste à dire comment elle est constituée.

Si, en 1866, pour faire cesser le dualisme et s'assurer la prépondérance, la Prusse s'était crue en droit de recourir à la force, elle voulut du moins, conformément aux principes émis par elle dans la réponse au Mémorandum sarde, « réaliser » par « la voie légale des réformes, et en respec-

tant les droits existants, » ce qu'elle regardait comme « les vœux légitimes de la nation. »

Dès le 9 avril 1866, alors que déjà la guerre avec l'Autriche était chose à prévoir, elle propose à la diète la convocation d'un Parlement formé d'après la loi du 12 avril 1849, c'est-à-dire par élections directes au suffrage universel. Un terme devait être fixé pour cette convocation, et les projets de réforme arrêtés dans l'intervalle par les gouvernements. La diète, 21 avril, soumit cette proposition à l'examen d'un comité spécial, auquel, 11 mai, l'ambassadeur de Prusse exposa de vive voix les vues de son gouvernement : introduire dans l'organisme de la Confédération une représentation nationale périodique ; lui soumettre certains points de législation fédérale, notamment l'indigénat, les douanes, le commerce, la marine militaire, l'armée, et sur ces points remplacer par ses décisions l'unanimité jusqu'ici prescrite à la diète en de telles matières. Aucune suite ne fut donnée à ce projet.

Au moment de la rupture ces propositions furent renouvelées. La Prusse les communiqua directement, 10 juin, aux membres de la Confédération. En quittant pour la dernière fois la diète, 14 juin, l'ambassadeur de Prusse Savigny les déposa sur le bureau de l'assemblée, et dès le 16 une invitation fut faite aux Etats allemands pour former sur ces bases une nouvelle Confédération. Plusieurs Etats du Nord y accédèrent de suite, l'accession des autres n'eut lieu qu'après la guerre. C'est ainsi que fut créée la Confédération de l'Allemagne du Nord (*Norddeutschbund*).

La constitution acceptée par les gouvernements de la nouvelle Confédération devait être confirmée et au besoin modifiée par un Reichstag constituant. La loi électorale du 12 avril 1849, unanimement choisie pour les élections au Reichstag, fut soumise dans chaque pays aux Landtags. Les chambres prussiennes voulurent qu'aux deux facteurs de la constitution, les gouvernements et le Reichstag, fussent ajoutés pour la Prusse les deux facteurs consti-

tutionnels de la législation prussienne, et que l'œuvre du Reichstag fût ratifiée par le Landtag : la raison était que la constitution devait modifier la loi de l'Etat. C'est avec cet amendement favorable au particularisme que la loi fut adoptée dans tous les pays.

Le Reichstag constituant, élu le 12 février 1867 au suffrage universel et direct, fut ouvert, 24 février, par le roi de Prusse président de la Confédération. Du 4 mars au 16 avril, il délibéra sur le projet de constitution, le modifia en quarante-un points, et, 17 avril, reçut de Bismarck notification officielle que la constitution ainsi modifiée était adoptée par les gouvernements. Elle fut votée sans changement par les représentations de chaque pays, les chambres dans les Etats monarchiques, la bourgeoisie, *Bürgerschaft*, dans les villes libres. Le discours du trône, 24 juin 1867, en clôturant le Reichstag, déclara « que toutes les conditions préliminaires pour la mise en vigueur de la constitution de la Confédération de l'Allemagne du Nord étaient remplies. » C'est d'après la même procédure, acceptation par les gouvernements, votes conformes du Reichstag et des Landtags, que s'accomplirent en 1870 l'accession des Etats du Sud et la création de l'Empire. Conformément au vœu exprimé par Frédéric-Guillaume IV dans sa proclamation du 18 mars 1848, la réforme de la constitution fédérale s'était effectuée « par l'action commune des princes et du peuple. » Peu importe que cette action fût libre ou forcée : il n'existe pas en politique, contre les effets d'un consentement donné « dans les voies légales, » un *jus honorarium*, pour fournir des exceptions *doli mali* ou *metus causa*.

4.

C'est la constitution de 1867, modifiée en quelques détails pour l'accession des Etats du sud et la création de l'Empire, qui est actuellement en vigueur. En voici les principes :

Les Etats d'Allemagne contractent une confédération perpétuelle pour protéger le territoire fédéral et le droit fédéral, et pour assurer la protection du peuple allemand : « Cette Confédération, dit le préambule de 1871, prend le nom d'Empire allemand. »

Les organes du pouvoir sont :

Un président héréditaire, le Roi de Prusse, qui depuis 1871 a le titre d'Empereur allemand, art. 11 ;

Un Bundesrath, conseil fédéral, qui représente les gouvernements confédérés, art. 6 ;

Un Reichstag, qui représente le peuple, art. 20 ;

Un Chancelier nommé par l'Empereur pour présider le Bundesrath dont il dirige les travaux, et pour contresigner tous les actes de l'Empereur, dont il assume ainsi la responsabilité, art. 15 et 17.

L'Empereur est l'organe central du pouvoir exécutif. A l'égard de la nation, il est souverain constitutionnel ; à l'égard des gouvernements confédérés, il est dans l'Etat fédéral le chef du pouvoir central.

A l'extérieur il représente l'Empire. C'est lui qui accrédite et reçoit les envoyés diplomatiques, qui conclut avec les Etats étrangers les alliances et autres conventions, qui déclare la guerre et fait la paix. Si toutefois les conventions internationales sont du domaine de la législation de l'Empire, le consentement du Bundesrath est nécessaire pour qu'elles soient conclues, et la ratification du Reichstag pour qu'elles soient valides. Pour déclarer la guerre au nom de l'Empire, à moins d'attaque dirigée contre le territoire ou les côtes, il lui faut depuis 1871 le consentement du Bundesrath, art. 11.

A l'intérieur c'est en son nom que sont transmises au Reichstag les propositions qui doivent être déférées à ce dernier en vertu d'une décision du Bundesrath ; c'est lui qui promulgue et publie les lois de l'Empire et qui en surveille l'exécution ; qui nomme et révoque les fonctionnaires de l'Empire ; qui accomplit, contre les membres de la Confé-

dération manquant à leurs devoirs fédéraux, l'exécution prescrite par le Bundesrath, art. 16-19. C'est lui, enfin, qui convoque, ouvre, proroge et dissout le Bundesrath et le Reichstag, art. 12. La dissolution du Reichstag avant l'expiration du délai de trois ans pour lequel il est nommé ne peut résulter que d'une décision prise par le Bundesrath du consentement de l'Empereur, art. 24.

Le Bundesrath est dans le pouvoir central le représentant des gouvernements confédérés : il est à ce titre et l'organe fédéral du pouvoir exécutif, et l'organe gouvernemental du pouvoir législatif. Par la première qualité il concourt à l'action de l'Empereur, par la seconde il concourt à l'action du Reichstag.

Le Bundesrath comprend 58 voix, dont 17 à la Prusse, 6 à la Bavière, 4 à la Saxe, 4 au Würtemberg, 3 à Bade, 3 à la Hesse, 2 au Mecklembourg-Schwerin, 2 au Brunswick, 1 à chacun des 17 autres Etat. Chaque Etat de la Confédération peut nommer au Bundesrath autant de plénipotentiaires qu'il a de voix, mais les plénipotentiaires d'un même Etat doivent voter dans le même sens, art. 6.

Les membres du Bundesrath ont l'immunité diplomatique, art. 10. Ils sont liés par les instructions de leurs gouvernements. Chacun d'eux a le droit de faire des propositions et de les développer, art. 7 ; et quand même l'opinion de son gouvernement n'aurait pas été adoptée par la majorité, il a le droit de l'exposer en personne au Reichstag, art. 9. L'Empereur n'a pas comme tel ce droit d'initiative dans le Bundesrath : il est seulement tenu de mettre en délibération les propositions faites par les membres, art. 7. Mais comme Roi de Prusse il y possède à la fois et le droit d'initiative commun à tous les gouvernements confédérés, et la prépondérance attachée à la couronne de Prusse.

Le Bundesrath nomme dans son sein des commissions permanentes :

1° De l'armée de terre et des fortifications ;

2° De la marine ;

3° Des tarifs douaniers et des impôts ;

4° Du commerce et des échanges ;

5° Des chemins de fer, des postes et des télégraphes ;

6° De la justice ;

7° De la comptabilité.

Une commission des affaires étrangères, composée des représentants de Bavière, de Saxe et de Würtemberg, sous la présidence de la Bavière, a été formée lors de l'accession des Etats du sud, art. 8.

Le Bundesrath statue : sur les propositions à soumettre au Reichstag, sur les résolutions du Reichstag, sur les règlements d'administration et les instructions générales nécessaires pour l'exécution des lois d'Empire, sauf pour les lois d'Empire qui en ordonnent autrement ; sur les imperfections révélées par l'exécution des lois d'Empire ou des règlements ou instructions dont il vient d'être parlé, art. 7.

Le Reichstag est l'organe national du pouvoir législatif. Ses membres, bien qu'élus par circonscription et au scrutin uninominal, représentent le peuple entier. Aucun mandat, aucune instruction ne peut les lier, art. 29 : ce serait restreindre aux électeurs dont ils ont obtenu les voix le caractère représentatif de leur action.

Les élections au Reichstag (cf. Lebon, *Etude sur la législation électorale de l'Empire d'Allemagne*, *Bulletin de législ. comp.*, VIII, 333-362), sont réglées par deux actes : la loi du 31 mai 1869 (B. G. B., 1869, 145), et le règlement du 28 mai 1870 (B. G. B., 1870, 275), rendu par le Bundesrath en vertu de l'art. 15 de la loi du 31 mai 1869, et modifié le 27 février 1871. Conformément au principe posé par la constitution, art. 20, elles se font au suffrage universel et direct, et au scrutin secret.

Est électeur tout Allemand qui a accompli sa vingt-cinquième année ; il vote dans l'Etat où il réside. En droit il n'y a aucune condition de domicile, mais en fait les seuls électeurs inscrits peuvent voter, et, grâce aux conditions

de l'inscription, un domicile d'un mois environ devient nécessaire.

Sont incapables de voter en raison de leur situation juridique :

1) Les personnes en tutelle ou en curatelle et les interdits ;

2) Les personnes en état de faillite ou de déconfiture ;

3) Les personnes privées de la plénitude des droits civiques à la suite d'un arrêt de justice.

Sont incapables de voter en raison de leur situation sociale :

1) Les officiers, soldats et marins tant qu'ils demeurent sous les drapeaux. Conservent néanmoins le droit de vote les militaires en congé (loi du 9 nov. 1867, art. 12, 13, n. 4. § 2 et art. 15. B. G. B. 1867, 131), et les fonctionnaires de l'administration militaire (loi du 2 mai 1874, art. 49, R. G. B. 1874, 59).

2) Les personnes qui ont dans l'année précédant l'élection reçu l'assistance publique ou communale : qualification vague et qui prête à l'arbitraire.

Est éligible dans toute l'étendue de l'Empire tout électeur appartenant depuis un an au moins à l'un des Etats confédérés. Telle est la seule différence légale entre l'électeur et l'éligible. Sont éligibles, quoique ne pouvant voter, les individus en état de détention préventive ou civile ; leur détention doit cesser pendant la session, si le Reichstag en fait la demande, Constitution art. 31. Les fonctionnaires, à l'exception des membres du Bundesrath, peuvent être élus ; pour entrer au Reichstag, ils n'ont besoin d'aucun congé (1).

---

(1) CONST., article 21 : Beamte bedürfen keines Urlaubs zum Eintritt in den Reichstag. — PAUL JOZON (*Ann. de législ. étr.* I, 244) : Les fonctionnaires publics ne peuvent bénéficier d'aucun congé à l'occasion de leur entrée dans le Reichstag. — De deux choses l'une : ou il y a dans le texte de l'*Annuaire* une faute d'impression, ou le député de Seine-et-Marne a fait un contre-sens.

Une proposition faite au Reichstag constituant pour mettre à leur charge les frais de leur remplacement fut rejetée, et depuis, la loi du 31 mars 1873, art. 14, a mis ces frais au compte de l'Empire. En acceptant un emploi rétribué de l'Empire ou de l'un des Etats confédérés, ou s'il était déjà fonctionnaire, un emploi plus rétribué ou plus élevé que celui qu'il occupait, tout député perd son siége et sa voix au Reichstag, et ne peut les reprendre qu'en vertu d'une nouvelle élection.

Il y a un député par cent mille âmes, par fraction d'au moins cinquante mille âmes, ou par Etat confédéré d'une population inférieure à cent mille ou même à cinquante mille âmes. D'après cette règle le Reichstag de la Confédération de l'Allemagne du Nord comptait deux cent quatre-vingt-dix-sept députés; celui de l'Empire, trois cent quatre-vingt-deux, grâce à l'accession de quatre-vingt-cinq députés pour les Etats du sud. Depuis la loi du 25 juin 1873 qui en donne quinze au Pays d'Empire Alsace-Lorraine, ce chiffre est porté à trois cent quatre-vingt-dix-sept. Malgré l'augmentation de la population, accusée par les recensements de 1874 et 1875, il n'a pas été changé.

Les élections se font entre dix heures du matin et six heures du soir. Le jour en est fixé par l'Empereur. Ce peut être un jour ouvrable.

Les listes électorales ne sont point permanentes. Dans chaque commune ou domaine (*Gutsbezirk*), une fois le jour de l'élection fixé par le gouvernement, la liste est dressée en double par l'autorité compétente. Cette liste est valable, et pour les élections générales en vue desquelles elle est dressée, et pour toute élection partielle qui aurait lieu dans le courant de l'année. Quatre semaines au moins avant l'élection elle doit être tenue publique pendant huit jours. C'est pendant ces huit jours que les demandes en rectification doivent être faites, la décision sur ces demandes est prise dans les quinze jours qui suivent la clôture du dépôt, elle est sans appel. Il n'y a pas de cartes électorales.

Les circonscriptions électorales sont déterminées par la loi, les sections par l'autorité administrative compétente ; elles ne doivent pas dépasser plus de trois mille cinq cents âmes. Un bureau électoral est établi dans chaque section : il se compose d'un président et d'un suppléant, nommés en général par l'autorité compétente pour établir les sections, d'un secrétaire et de trois à six assesseurs choisis par le président entre les électeurs. Aucun fonctionnaire direct, c'est-à-dire nommé par l'Empire ou par l'Etat où se fait l'élection, ne peut être membre du bureau.

Le scrutin est public. C'est seulement aux électeurs inscrits qu'il appartient de voter, et ils ne peuvent voter qu'en personne. Mais l'absence de carte ou de tout autre moyen de constater l'identité facilite la fraude.

Sont nuls :

1) Les bulletins qui ne sont pas de papier blanc, qui portent un signe extérieur, ou dont le contenu n'est pas caché;

2) Les bulletins qui ne portent aucun nom ou aucun nom lisible;

3) Les bulletins qui laissent des doutes sur la personne de l'élu ;

4) Les bulletins qui portent plusieurs noms ou le nom d'une personne inéligible ;

5) Les bulletins qui contiennent une protestation ou une réserve.

La nullité est prononcée à la majorité par le bureau. Jusqu'à ce que le Reichstag se soit prononcé sur la validité de l'élection, tous les bulletins sont conservés : valables, ils restent aux mains des présidents de section ; annulés ou contestés, ils sont cotés et annexés au procés-verbal.

Pour faire le recensement des votes et fixer s'il y a lieu à un scrutin de ballottage, le règlement du Bundesrath crée un magistrat spécial, le commissaire de l'élection, qui peut être fonctionnaire, et qui est nommé dans chaque circonscription par l'autorité compétente. Dans le duché de Saxe-Cobourg-Gotha, les attributions du commissaire sont plus

étendues : c'est lui qui prononce sur les demandes en rectification de la liste électorale et qui désigne les salles de vote.

Immédiatement après le scrutin, le commissaire reçoit le procès-verbal des opérations de chaque section avec les annexes : liste électorale, contre-liste de pointage des voix obtenues par les candidats, bulletins contestés, de telle sorte que, le troisième jour au plus tard après l'élection, il soit en possession de tous les documents relatifs à sa circonscription. Chaque président de section est responsable en ce qui le concerne de l'exécution de cette règle.

Le commissaire de l'élection s'adjoint de six à douze électeurs, qu'il prend indistinctement dans toute la circonscription, mais qui ne peuvent être fonctionnaires, et un secrétaire qui doit être électeur et qui peut être fonctionnaire.

La commission de recensement ainsi formée se réunit, le quatrième jour après l'élection, dans un local indiqué par le commissaire. Sur le nom des membres, l'heure et le lieu de la réunion, il n'est posé aucune condition de publicité préalable : ce n'est pas faciliter aux électeurs l'accès des travaux.

Est élu le candidat qui a obtenu la majorité absolue des voix valablement émises. On ne tient pas compte, comme en France, des bulletins nuls et du nombre des électeurs inscrits.

Si au premier tour aucun candidat n'obtient cette majorité, il y a lieu de passer à un scrutin de ballottage. C'est le commissaire de l'élection qui le provoque ; il doit le placer dans la quinzaine qui suit, non pas le premier tour, mais la proclamation du résultat : le jour fixé peut être un jour ouvrable. Le ballottage est restreint aux deux candidats qui ont obtenu le plus de voix au premier tour. Toute voix portée sur un autre est nulle, et par conséquent ne compte pas pour le résultat. Presque toujours on obtient ainsi une majorité absolue. Que s'il y a partage, le sort décide par

les soins du commissaire : rien ne règle du reste l'opération.

Le résultat définitif du scrutin est communiqué par le commissaire à l'élu. Celui-ci doit dans les huit jours déclarer s'il accepte. Tout défaut de déclaration dans ce délai, toute acceptation sous protestation ou réserve, équivalent à un refus. L'élu doit en outre prouver qu'il est éligible : faute de fournir cette preuve est-il censé faire un refus? A cet égard, le règlement est muet, « mais, dit M. Lebon, il est peu probable qu'il en soit ainsi. L'énumération des cas de refus ou des cas considérés comme tels est et doit être essentiellement restrictive ; on ne saurait abandonner à un fonctionnaire le pouvoir de multiplier ces cas, en alléguant, par exemple, l'insuffisance des preuves. Si le règlement demande à l'élu de fournir ces preuves, c'est bien plutôt pour qu'elles soient annexées au dossier, et que tous les documents nécessaires pour discuter au Reichstag la validité de l'élection parviennent en temps utile.» (*Bulletin*, 352.)

C'est au Reichstag qu'il appartient de valider ou d'invalider les élections.

En cas de refus ou d'invalidation, l'autorité administrative compétente provoque une nouvelle élection.

Dans la procédure électorale, l'autorité administrative joue donc un grand rôle. C'est à elle de délimiter les sections, d'en nommer les présidents, de désigner les salles de vote, de choisir le commissaire de l'élection, de convoquer les électeurs pour les élections partielles survenant dans l'année qui suit les élections générales, enfin de recevoir les pièces de l'élection. Cette autorité n'est pas la même dans tous les Etats confédérés : on voit, dans la troisième annexe à l'*Etude* de M. Lebon, quelles sont les différences.

Les membres du Reichstag ne reçoivent à ce titre ni traitement ni indemnité. De nombreuses tentatives ont été faites pour changer cette règle, mais le Bundesrath s'est

montré inflexible. En fait cependant ils ont le trajet en franchise sur les lignes de chemin de fer. (Circulaire du Chancelier du 22 décembre 1873, *Staatsanzeiger*, 1873, n. 304.)

L'immunité parlementaire qui les couvre ne donne lieu à aucune observation.

La législation de l'Empire, œuvre commune du Bundesrath et du Reichstag, et la surveillance exercée en vertu de cette législation par le gouvernement impérial, ont pour objet les matières suivantes, article 4 :

1) Libre circulation, indigénat, établissement des membres de l'un des Etats confédérés dans un autre, droit de bourgeoisie, passeports, police des étrangers, exercice d'une profession, colonisation, émigration. Toutefois, en ce qui concerne l'indigénat et l'établissement dans un autre Etat, certaines règles sont déjà posées dans l'article 3 de la constitution ;

2) Douanes, commerce, impôts applicables aux besoins de l'Empire ;

3) Système des mesures, monnaies et poids, fixation des principes sur l'émission du papier-monnaie assis ou non sur des immeubles ;

4) Prescriptions générales sur les banques ;

5) Brevets d'invention ;

6) Protection de la propriété des œuvres de l'esprit ;

7) Organisation d'une protection commune du commerce allemand à l'étranger, de la navigation et du pavillon allemand sur mer, constitution d'une représentation consulaire commune à tout l'Empire et payée par lui ;

8) Chemins de fer et voies de communication par terre et par eau, établis dans l'intérêt de la défense de la patrie ou du commerce général ;

9) Flottage et navigation sur les cours d'eau communs à plusieurs Etats, régime de ces cours d'eau, taxes à percevoir sur les fleuves et les cours d'eau en général ;

10) Postes et télégraphes ;

11) Exécution réciproque des décisions en matière civile et sur l'exécution des réquisitions ;

12) Foi due aux actes authentiques ;

13) Droit civil, loi du 20 décembre 1873 ; droit pénal, droit commercial, change, procédure judiciaire ;

14) Armée et marine militaire de l'Empire ;

15) Police de la médecine et de l'art vétérinaire ;

16) Presse et droit d'association.

En ce qui concerne plusieurs objets énumérés ci-dessus, la Bavière et le Würtemberg ont certains priviléges, art. 4 1°, 8°, 10°, art. 46, 35, 52, que leur assurent les traités d'accession.

Sur tous ces objets, tant que l'Empire n'a pas légiféré, les Etats confédérés restent les législateurs, mais la loi d'Empire, une fois rendue, déroge à la loi de l'Etat confédéré. Aussi chaque loi nouvelle augmente la souveraineté de l'Empire et restreint celle des Etats (Bluntschli, 263.)

Une majorité concordante au Bundesrath et au Reichstag est nécessaire et suffisante pour toute loi d'Empire, art. 5. Les décisions dans les deux assemblées se prennent à la majorité absolue des voix. Cette règle ne souffre aucune exception pour le Reichstag, art. 28 ; pour le Bundesrath, elle en souffre plusieurs :

1° En cas de partage, la voix du président est toujours prépondérante, art. 7 ;

2° Sur certaines matières, en cas de dissentiment, la présidence, c'est-à-dire l'Empereur, a voix prépondérante pour le maintien des dispositions existantes. Ces matières sont : les projets de loi sur l'armée, la marine militaire, art. 5 ; sur les tarifs douaniers, les impôts du sel et des tabacs obtenus dans le territoire fédéral, de l'eau-de-vie, de la bière, des sucres et mélasses tirés de la betterave ou d'autres produits indigènes, art. 35 ; les règlements administratifs ou les instructions tendant à l'exécution de la législation commune relative à tous ces droits, art. 37. Tel est le droit de veto de la présidence : dans la Confédé-

ration de l'Allemagne du Nord il ne portait que sur l'armée et la marine ; c'est en 1871 qu'il s'est étendu aux impôts ;

3° Quatorze voix suffisent pour rejeter les propositions tendant à modifier la constitution. Tel est le droit de veto fédéral.

Outre la majorité, ou ce qui, dans certains cas, équivaut dans le Bundesrath à la majorité, d'autres conditions sont requises dans les deux assemblées pour la validité des décisions :

Au Reichstag, que la majorité des membres, calculée sur leur nombre légal, soit présente, art. 28 ;

Au Bundesrath, que les votes soient émis avec des pouvoirs réguliers, art. 7 : ce qui exclut, outre les votes émis avec des pouvoirs irréguliers, les votes émis sans pouvoir ;

Dans les deux assemblées, sur la décision des questions qui d'après la Constitution ne sont point communes à tout l'Empire, les seules voix qui comptent sont, au Bundesrath, celles des Etats, intéressés art. 7, au Reichstag celles des députés élus dans les Etats intéressés, art. 28. Cette disposition ne date que de 1871 et a été abrogée pour le Reichstag par la loi du 24 février 1873. Elle se conçoit sans peine du Bundesrath : c'est une assemblée fédérale. Relativement au Reichstag, elle portait une restriction au principe que ses membres représentent le peuple tout entier, art. 29.

C'est le Reichstag qui nomme son président et son bureau, art. 27. Le président du Bundesrath est nommé par l'Empereur, art. 15 : c'est le chancelier.

Le Chancelier a un double caractère. Membre du Bundesrath, il le préside et en dirige les travaux, art. 15 : comme tel il est inéligible au Reichstag, art. 9. Lieutenant de l'Empereur, il contresigne tous ses actes et en assume seul la responsabilité, art. 17. Afin de ne pas amoindrir l'influence fédérale du Bundesrath, l'institution d'un ministère d'Empire a été écartée : le chancelier est l'unique mi-

nistre responsable de l'Empire. C'est de lui directement ou indirectement que relèvent tous les offices créés pour exercer les attributions conférées à l'Empire par l'art. 4 de la Constitution.

Voici, en 1876, quels étaient ces offices.

La chancellerie, créée par décret du 12 août 1867 et placée sous la direction immédiate du chancelier, embrasse toutes les affaires pour lesquelles des offices spéciaux n'ont pas été institués. Présidée par un représentant permanent du chancelier, elle comprend une division centrale et quatre autres divisions.

A la division centrale appartiennent les affaires d'administration générale qui ressortent de la chancellerie :

Les Commissariats d'Empire : 1° Pour le contrôle des douanes et des impôts de consommation (Const., art. 36, § 2; traité du 8 juillet 1867, B. G. B. 1867, 81). — 2° Pour la comptabilité des douanes et des impôts, remplaçant pour la comptabilité depuis 1874 le bureau central organisé par l'article 39 du traité d'union douanière du 23 mars 1833. — 3° Pour l'émigration (Const., art. 4, n. 1). — 4° Pour la surveillance des écoles dont les certificats d'études donnent droit au volontariat d'un an, acte du Bundesrath du 21 décembre 1868. — 5° Pour l'examen des matelots et des pilotes, loi d'organisation industrielle du 21 juin 1869, art. 31, B. G. B., 1869, 245; actes du Bundesrath publiés par le chancelier le 25 septembre 1869, B. G. B., 1869, 660, et le 30 juin 1870, B. G. B., 1870, 314. — 6° Pour le tonnage des vaisseaux, Const., art. 54, acte du Bundesrath publié par le chancelier le 5 juillet 1872, R. G. B., 1872, 270. — 7° Pour la haute surveillance de l'administration des naufrages, loi sur les naufrages du 17 mai 1874, R. G. B., 1874, 73.

L'office fédéral de l'indigénat, loi du 6 juin 1870 sur l'assistance publique (*Unterstützungswohnsitz*), art. 42, B. G. B., 1870, 360).

Les chambres et la cour de discipline, compétentes dans

les instances disciplinaires engagées contre les fonctionnaires de l'Empire pour aboutir à leur destitution, loi du 31 mars 1873, art. 86, s., R. G. B. 1873, 61).

L'office de statistique, qui a succédé pour la statistique au bureau central de 1833, acte du Bundesrath du 9 mars 1872.

La commission de l'étalon, ordonnance sur les poids et mesures du 17 août 1868, art. 18, B. G. B., 1868, 473.

La commission des zones militaires, loi du 21 décembre 1871 sur les servitudes de la propriété foncière dans le rayon des fortifications (R. G. B., 1871, 466).

La caisse générale de l'Empire, circulaire du chancelier du 21 janvier 1868, B. G. B., 1868, 1, — id. du 1er juillet 1871, R. G. B., 1871, 126.

L'administration du trésor militaire de l'Empire, art. 31 ; loi du 11 novembre 1871, R. G. B., 1871, 403 ; ordonnance du 22 janvier 1874, R. G. B., 1874, 9.

L'administration des dettes de l'Empire, loi du 19 juin 1868, B. G. B., 1868, 339.

Des quatre autres divisions de la chancellerie :

La première comprend l'office général des postes, Const. art. 48-52, décret présidial du 18 décembre 1867 ;

La seconde, la direction générale des télégraphes, Const. art. 48-52, décret présidial du 18 décembre 1867.

La troisième, les affaires du Pays d'Empire (1) Alsace-Lorraine réservées au chancelier, loi du 9 juin 1871, R. G. B., 1871, 212. Ces affaires relevaient d'abord de la division centrale. A la division spécialement créée pour elles se rattachent les chemins de fer d'Alsace-Lorraine, dits chemins de fer d'Empire.

---

(1) *Reichsland*. Lebon (*Bull. de législ. comp.* VIII, 338), traduit par *Province d'Empire* : le mot ne me paraît pas rendre exactement la situation juridique de l'Alsace-Lorraine, qui sans doute n'a pas de voix au Bundesrath, mais qui cependant n'est pas une simple circonscription administrative.

La quatrième est l'office de la justice, créé en 1875.

Les offices d'Empire, placés en dehors de la chancellerie mais sous la surveillance et la responsabilité du chancelier, sont :

L'office des affaires étrangères, sous la direction immédiate du chancelier. Il comprend une division politique, régie par la loi prussienne du 27 octobre 1810, P. G. S. 1810, 21, et une division commerciale à la tête de laquelle se trouve un directeur : sur cette dernière division voir le *Staatsanzeiger* 1873, n. 7.

L'amirauté, présidée par un chef qui agit sous la responsabilité du chancelier : telle est, du moins en dernier lieu, l'administration de la marine de guerre ;

Une administration militaire commune à tout l'Empire n'existe pas encore, les contingents de Prusse et des Etats de l'Allemagne du Nord, à l'exception du Brunswick, et les contingents de Bade et de Hesse, sont sous la direction du ministre de la guerre de Prusse ; les contingents de Saxe, de Bavière et de Würtemberg sont respectivement sous la direction des ministres de la guerre de chacun de ces pays ;

L'office des chemins de fer de l'empire, créé par la loi du 27 juin 1873, R. G. B., 1873, 164, agit sous la direction et la responsabilité du chancelier ;

L'administration du fonds des invalides de l'empire, placée par la loi du 23 mai 1873, R. G. B., 1873, 117, sous la haute direction du chancelier ;

La cour des comptes de l'empire, organisée provisoirement par la loi du 4 juillet 1868, B. G. B., 433, afin de contrôler pour la présidence la perception ou l'emploi des revenus, et de préparer par la surveillance de l'administration financière les ordres de décharge rendus chaque année par le Bundesrath et le Reichstag au profit du chancelier : malgré de nombreuses tentatives elle n'a pu encore recevoir d'organisation définitive ;

L'administration de la banque d'empire. Créée par la

loi du 14 mars 1875, art. 12, la banque d'Empire est placée sous la surveillance et la direction de l'Empire : la surveillance en appartient à un *Bank-Curatorium*, présidé par le chancelier et composé de quatre membres nommés, l'un par l'Empereur, les trois autres par le Bundesrath ; la direction, au chancelier, et au-dessous du chancelier, à un *Bank-Directorium*, composé d'un président et de membres en nombre suffisant nommés à vie par l'Empereur sur la proposition du Bundesrath. Outre le *Bankgesetz* du 14 mars 1875, R. G. B., 1875, 177, voir les statuts de la banque, du 21 mai 1875, R. G. B., 1875, 203 ;

Le tribunal supérieur de commerce, créé par la loi du 12 juin 1869, B. G. B., 1869, 201, pour assurer l'unité de la législation commerciale, siége à Leipzig et se compose d'un président, d'un ou plusieurs vice-présidents et de conseillers en nombre suffisant, nommés à vie par l'Empereur, sur la proposition du Bundesrath. Des lois postérieures ont étendu la compétence de ce tribunal.

Pour exercer les offices d'Empire il existe des fonctionnaires dits fonctionnaires d'Empire : leur situation juridique est réglée par la loi déjà citée du 31 mars 1873, R. G. B. 1873 61. Est fonctionnaire d'Empire quiconque, nommé soit par l'Empereur soit par l'un des gouvernements confédérés, est tenu d'assurer l'exécution des ordres de l'Empereur, art. 1. Si la nomination n'est pas faite sous réserve formelle de révocation ou de congé, le fonctionnaire est à vie, art. 2. Un tableau annexé à la loi donne la liste des fonctionnaires pour lesquels cette réserve est à faire. La destitution est une peine prononcée par les chambres ou la cour de discipline après enquête contradictoire. Avant son entrée en charge tout fonctionnaire doit prêter serment de fidélité à l'Empereur, à la Constitution, aux lois d'Empire en général et en particulier à celles qui déterminent ses devoirs d'état, art. 3.

Tout fonctionnaire est passible d'une double responsabilité : pour réprimer la violation de ses devoirs d'état, res-

ponsabilité disciplinaire, art. 10, 72 s. ; pour réprimer ses délits et réparer les dommages qu'il a indûment causés, responsabilité judiciaire, art. 13, 79. Tout acte illégal commis dans l'exercice de ses fonctions, même en vertu d'ordres supérieurs, est une violation de ses devoirs d'état, art. 10. Mais tandis que la répression disciplinaire n'appartient qu'aux autorités compétentes, la poursuite judiciaire en dommages-intérêts est ouverte sans condition à quiconque se croit lésé. Fonctionnaires et administrés, chacun trouve, dans les règles de compétence et de procédure relatives à ces deux ordres de poursuite, des garanties de justice et de sécurité.

Seul le chancelier assume la responsabilité politique, mais il n'en assume pas d'autre : disciplinairement ou judiciairement, ce sont les autres fonctionnaires, ses subordonnés, qui sont responsables. Aucune loi ne détermine à son égard les actes punissables, la mise en accusation, la juridiction compétente, la procédure, les peines. D'après la Constitution, c'est seulement au Bundesrath et au Reichstag qu'il doit rendre compte de sa conduite. Encore cette responsabilité, en fait sinon en droit, a-t-elle été jusqu'ici purement nominale.

Comme président du Bundesrath, le chancelier peut au moyen d'une substitution écrite se faire représenter par tout autre membre du Bundesrath, Const. art. 15. Mais en vertu du protocole final du traité du 23 novembre 1870 avec la Bavière, à défaut d'un plénipotentiaire de la Prusse la présidence du Bundesrath ne peut appartenir qu'à un plénipotentiaire de la Bavière.

Dans ses autres fonctions, il peut, en vertu de la loi du 17 mars 1878, se faire remplacer par des suppléants que l'Empereur nomme sur sa proposition. Deux espèces de suppléants sont prévus : un suppléant général à l'ensemble des fonctions ; des suppléants pris, parmi les chefs des administrations supérieures de l'Empire placés sous l'autorité du chancelier, pour tout ou partie des fonctions diverses

qui relèvent particulièrement et immédiatement de l'administration impériale. Ce partage, malgré la restriction qu'il comporte, peut, en introduisant des ministres d'Empire responsables envers le Reichstag, affaiblir l'élément fédéral (*Annuaire de législation étrangère*, VIII, 1879, 88-90)

Telle est aujourd'hui la constitution de l'Empire d'Allemagne. Compromis entre des tendances contraires, elle est d'une nature complexe et d'une organisation compliquée. Œuvre d'hier, elle échappe encore à nos appréciations : le temps n'en a pas fait l'épreuve.

PAYS ALLEMANDS.

5.

Tandis que l'ensemble de l'Allemagne depuis 1815 tend à l'unité politique, dans chaque Etat le gouvernement tend aux formes constitutionnelles. Tantôt les anciennes assemblées sont maintenues ou restaurées, tantôt et plus fréquemment, même sous l'antique appellation de *Landstaende, Etats du pays*, il se crée des assemblées d'un nouveau caractère.

Au Congrès de Vienne, la Prusse avait demandé que l'Allemagne ait une constitution unitaire, et que, pour chaque Etat, le Congrès réglât lui-même les conditions du gouvernement. Sur ces deux points elle succomba. Le Congrès fit du Corps germanique une Confédération, et se borna, pour les constitutions particulières, à poser un principe général. L'acte fédéral du 8 juin 1815 porte :

Art. 13. — Dans tous les pays de la Confédération il y aura des assemblées d'Etats.

Et l'acte final du 15 mai 1820, tout en admettant dans certains cas l'intervention de la diète, consacre à cet égard l'indépendance des souverains confédérés :

Art. 55. — Il appartient aux princes souverains de la Confédération de régler cette affaire de législation intérieure, dans l'intérêt de leurs pays respectifs, ayant égard aux anciens droits des assemblées d'Etats, ainsi qu'aux relations actuellement existantes.

Cette indépendance, réclamée par la Bavière et le Würtemberg comme une prérogative de leur souveraineté, pouvait paraître exigée par la situation de l'Allemagne. De pays à pays, et même, dans les grands pays, de province à province, les différences étaient trop profondes pour permettre des mesures générales. Du reste, aux termes de l'acte final, les constitutions en vigueur ne doivent être changées que suivant les voies constitutionnelles, c'est-à-dire du consentement des privilégiés, art. 56; tous les pouvoirs sont concentrés dans la personne du souverain, son autorité n'est limitée par la coopération des Etats que dans des cas déterminés, art. 57; cette limite ne doit jamais porter atteinte à l'exécution des devoirs que lui impose l'union fédérative, art. 58; afin de sauvegarder le repos de l'Allemagne en général et de chaque pays en particulier, la liberté de discussion dans les Chambres et la publication de leurs délibérations doivent être soumises à des dispositions réglementaires, art. 59. C'étaient, si l'on veut, autant de restrictions à l'indépendance constitutionnelle des Etats confédérés, mais toutes au profit des souverains. Depuis 1866, la nouvelle Constitution de l'Allemagne, réalisant l'Etat unitaire réclamé par la Prusse en 1815, pose à la souveraineté des Etats une restriction véritable. On a vu (*suprà* II, 4) jusqu'où s'étend la compétence législative de l'Empire : dans chaque pays, les lois d'Empire l'emportent sur les lois du pays. Si un Gouvernement ne remplit pas ses devoirs fédéraux, il peut y être contraint par voie d'exécution. C'est à l'Empereur qu'appartient cette exécution, mais, depuis la révision de 1871, c'est seulement sur l'ordre du Bundesrath qu'il peut l'accomplir, art. 19.

Désormais les Etats particuliers n'ont plus dans le Corps

germanique qu'une importance secondaire : leur vie propre s'absorbe dans la vie de l'ensemble, leurs dynasties locales sont subordonnées à la nouvelle dynastie impériale, leurs constitutions forment comme des titres particuliers de la grande constitution allemande. Mais elles n'en offrent pas moins, sur les assemblées politiques, des dispositions utiles à connaître.

6.

Dans chaque pays la réforme constitutionnelle a son caractère et son histoire : ici les idées nouvelles ont produit des changements radicaux; là se maintiennent encore, avec des modifications plus ou moins légères, les anciens Etats du moyen âge. Parfois les concessions sont dues à l'initiative du prince; parfois elles lui sont arrachées par les événements, surtout par les mouvements de 1830 et de 1848. Depuis 1866, il ne s'est produit ni Constitution nouvelle, excepté pour Reuss, branche aînée, 28 mars 1867, et pour Schaumbourg-Lippe, 17 novembre 1868, ni, dans les anciennes constitutions, de modifications importantes.

Sur les petits Etats, il suffira de quelques mots.

Des quatre villes libres de l'ancienne Confédération, il en est une, Francfort, qui, depuis 1866, est annexée à la Prusse. Elle était gouvernée par un Sénat et un Corps législatif : dès 1816, sa Constitution portait parité entre toutes les confessions chrétiennes, mais exclusion des Juifs. Brême, Hambourg et Lübeck ont conservé leur indépendance. Chacune d'elles a une voix au Bundesrath, chacune est gouvernée par une aristocratie bourgeoise : c'étaient au commencement de ce siècle, à Brême, un conseil suprême de quatre bourgmestres, deux syndics, vingt-quatre conseillers, dont dix-sept jurisconsultes et sept négociants ; à Hambourg (Const. de 1712), un Sénat, une assemblée générale des citoyens, formée en droit de tous les bourgeois actifs, mais d'ordinaire, restreinte en fait aux corps consti-

tués ; à Lübeck, un Sénat et une bourgeoisie divisée en douze colléges. De nouvelles Constitutions ont été adoptées, en 1851, par Lübeck ; en 1854, par Brême ; en 1860, par Hambourg.

Dans les autres Etats, le Gouvernement est monarchique : les assemblées politiques n'y sont pas souveraines, elles ne font que prendre aux actes du souverain une part plus ou moins grande.

En OLDENBOURG, les Etats ne se rassemblent que pour voter l'impôt : les affaires importantes sont discutées par un conseil suprême que préside le Grand-Duc. En d'autres pays, WALDECK, LIPPE-DETMOLD, NASSAU, l'assemblée a des pouvoirs plus étendus. La Constitution du Hanovre, détruite en 1866, a été longtemps en Allemagne l'idéal des réformateurs. En MECKLEMBOURG, l'ancienne Constitution, formulée dans l'acte du 18 avril 1755, a été renversée en 1848, puis rétablie en 1850 : elle offre le type le plus pur des anciennes assemblées d'Etats.

Il n'est guère utile de s'arrêter à toutes ces Constitutions : elles se répètent plus ou moins, et ce que chacune peut avoir de propre ne fait que répondre à des nécessités locales dénuées d'intérêts. C'est aux Etats moyens, Bade, Bavière, Saxe royale, Würtemberg, et aux grands Etats, Prusse et Autriche, à nous donner des exemples.

7

Dans le Grand Duché de BADE les institutions représentatives ont été organisées par la Charte du 22 août 1818 (1),

---

(1) LAFERRIÈRE ET BATBIE, *Constitutions d'Europe et d'Amérique*, Cotillon 1869, donnent, p. 151, la traduction de la Charte du 22 août 1818, sans indiquer ni la loi électorale du 23 décembre 1818, ni les modifications ultérieures. J'aurai d'autres critiques, et autrement graves, à faire sur cet ouvrage, et je les ferai avec d'autant moins de scrupule qu'en cette matière M. Batbie est hors de cause : « J'ai, dit-il p. VII, accueilli

publiée le 29 dans le *Badisches Staats-und Regierungs-Blatt*, 1818, 101-115. Au préambule le Grand-Duc rappelle la promesse qu'il a faite dès 1816 à ses sujets d'exécuter dans ses Etats l'article 13 de l'acte fédéral (S.-R. B. 1816, p. 29, 99). Il n'a tardé jusqu'ici, déclare-t-il, que dans l'espoir de voir tous les membres de la Confédération s'entendre sur les principes de l'organisation constitutionnelle. Mais les derniers votes de la Diète ne permettent pas de fixer l'époque où ces questions feront l'objet de délibérations communes : il se hâte donc de donner à ses promesses un accomplissement conforme à sa « libre et ferme conviction. »

La Charte de 1818 est une charte octroyée : elle a été rendue par l'initiative du souverain sans le concours des représentants du pays. L'article 5 sauvegarde l'intégrité du principe monarchique. « Le Grand-Duc, y est-il dit, réunit en sa personne tous les droits du pouvoir souverain (*Staatsgewalt* (1), et les exerce d'après les dispositions de la Charte. Sa personne est sacrée et inviolable. » Le Grand-Duché, art. 6, a une Constitution d'Etats (2).

Ces Etats, *Landstaende*, sont régis par les articles 26 à 82, qui fixent : 1° la composition de l'assemblée, les droits et devoirs des membres, art. 26-52 ; 2° les attributions des Etats, art. 53-67 ; 3° l'ouverture des sessions et la forme des délibérations, art. 68-82. Des lois postérieures ont en partie modifié ces textes, dont il faut rapprocher la

---

avec empressement la proposition qui m'a été faite par M. Ed. Laferrière... L'initiative et l'exécution lui appartiennent. » — Seul M. Laferrière est responsable, seul désormais il sera nommé : j'aime à montrer la valeur scientifique de l'homme dont le Tribunal des Conflits de 1880 a révélé la valeur morale.

(1) LAFERRIÈRE : *Tous les droits du pouvoir exécutif*. Le terme est ici d'une précision maladroite ; ce n'est encore du reste qu'une faute secondaire.

(2) LAFERRIÈRE : *d'Etat*, au singulier, ce qui n'a pas de sens.

loi électorale du 23 décembre 1818, elle-même ultérieurement modifiée à plusieurs reprises (*Annuaire de législation étrangère*, VI, 1877, 336).

Les Etats, art. 26, sont divisés en deux Chambres.

La première Chambre, art. 27, se compose :

1) Des princes de la Maison Grand-Ducale ;

2) Des chefs des familles médiatisées ;

3) De l'Evêque du pays, à son défaut, art, 30, de l'administrateur du diocèse, et d'un ecclésiastique protestant ayant rang de prélat, nommé à vie par le Grand-Duc ;

4) De huit députés de la noblesse seigneuriale ;

5) De deux députés des Universités du pays ;

6) Des personnes nommées à vie par le Grand-Duc sans égard au rang ni à la naissance.

De toutes les dispositions, art. 28-32, relatives à la première Chambre, deux sont à noter : pendant la minorité des possesseurs de seigneuries médiatisées, art. 28, leur droit de vote est suspendu, et le nombre des personnes nommées par le Grand-Duc ne peut, art. 32, dépasser huit. Les députés de la noblesse seigneuriale sont élus par les possesseurs nobles de seigneuries âgés de vingt-un ans et domiciliés dans le pays. Sont éligibles tous les seigneurs électeurs âgés de vingt-cinq ans. Les députés des deux Universités, art. 31, sont pris parmi les professeurs, les savants ou les fonctionnaires : seuls les professeurs ordinaires sont électeurs.

La seconde Chambre se compose, art. 33, de soixante-trois députés des villes et bailliages, répartis d'après un tableau annexé à la Charte, et nommés par des électeurs de second degré (*wahlmænner*). A l'exclusion des membres de la première Chambre et des personnes qui ont déjà, dans la noblesse seigneuriale, l'électorat et l'éligibilité, art. 35, sont électeurs primaires et éligibles comme *wahlmænner*, art. 36, tous les citoyens âgés de vingt-cinq ans, dans le district électoral où ils ont soit la

qualité de bourgeois (1), soit l'exercice d'une fonction publique : cette règle, loi électorale, art. 43, n'excluait que les vassaux, les ouvriers, les domestiques, les serviteurs.

Est éligible comme député, sans égard au domicile, tout citoyen, art. 37, non exclu par l'article 35, qui :

1° Appartient à l'une des trois confessions chrétiennes;

2° Est âgé de trente ans;

3° Est porté au cadastre de l'impôt sur les biens fonciers, les maisons, l'industrie (2), pour un capital de dix mille florins, ou retire un revenu annuel et viager de quinze cents florins au moins, soit d'une possesion de famille ou féodale, soit d'une charge d'Eglise ou d'Etat.

Nul ne peut être élu là où il exerce une fonction publique ou seigneuriale, ecclésiastique ou civile.

Les députés des villes et bailliages, art. 38, sont nommés pour huit ans. Dans la première chambre, art. 29, c'est aussi pour huit ans que sont nommés les huit députés de la noblesse féodale, mais ils se renouvellent par moitié tous les quatre ans; les deux députés des Universités sont nommés pour quatre ans. Tous les deux ans la Chambre se renouvelle par quart. Toute nouvelle élection d'un député, si elle provient, soit de la dissolution de la Chambre, soit de la sortie régulière d'un membre, art. 39, entraîne une nouvelle élection de wahlmænner. Tout sortant, art. 40, est rééligible.

Chaque Chambre, art. 41, a le contentieux de ses élections.

Une dissolution, art. 43, enlève leur qualité aux membres

---

(1) *Als Bürger angesessen* LAFERRIÈRE : *Tenus pour citoyens.* Le conseiller d'Etat de 1880 paraît ignorer qu'en dehors de la qualité de citoyen (*Staatsbuergerschaft*), il y a en Allemagne un droit de bourgoisie communale. Dans la législation badoise, plus d'un texte fait la distinction : voir notamment S.-R. B., 1808, XVIII, 145, 150; 1832, VIII, 81.

(2) *Grund-Haeuser-und Gewerbs-steuer Kataster.* LAFERRIÈRE : *cadastre des maisons ou des fonds d'industrie.* L'impôt foncier est omis : est-ce inattention?

élus de chaque Chambre. Si la dissolution survient avant que l'objet de la délibération soit épuisé, art. 44, de nouvelles élections doivent avoir lieu dans les trois mois.

A chaque nouveau Landtag, art. 45, le Grand-Duc nomme le président de la première Chambre ; la seconde Chambre élit deux candidats entre lesquels le Grand-Duc choisit pour toute la durée de l'assemblée.

Les Etats, art. 46, doivent être convoqués tous les deux ans. Dans chaque Chambre les membres, art. 47, ne peuvent voter qu'en personne : on a déjà vu, art. 28, que dans la première Chambre les possesseurs des seigneuries médiatisées ne peuvent être représentés quand ils sont mineurs. Dans chaque Chambre, art. 48, les membres votent librement ; ils ne doivent recevoir aucune instruction de leurs commettants.

La compétence des Etats, art. 50, est restreinte aux objets que la Charte énonce ou que le Grand-Duc leur soumet. Le premier de tous, art. 53, est le vote de l'impôt. En principe, art. 54, l'impôt est voté pour deux ans. Un comité des Etats, art. 51, composé du dernier président et de trois autres membre de la première Chambre, ainsi que de six membres de la seconde, est élu à la majorité relative dans chaque Chambre à la clôture et à chaque ajournement du Landtag : la dissolution du Landtag entraîne sa dissolution. Son but, art. 57, est de consentir en cas de nécessité, et quand la convocation du Landtag est impossible, à des recettes extraordinaires dont le compte est soumis au Landtag suivant. Il peut aussi, art. 51, s'occuper d'autres objets déterminés par le Landtag avec l'agrément du Grand-Duc.

Toute loi de finance, art. 60, doit être d'abord adoptée par la seconde Chambre ; elle est ensuite portée à la première Chambre qui ne peut que l'adopter ou la rejeter en entier sans changement. Si la majorité de la première Chambre n'est pas d'accord avec celle de la seconde, art. 61, les voix des deux Chambres sont comptées ensemble, et c'est la majorité ainsi obtenue qui décide. Si les Etats

sont dissous avant le vote du budget, ou s'ils tardent à voter, art. 62, le Gouvernement peut encore, après la clôture de l'exercice, lever les anciens impôts pendant six mois.

C'est le Grand-Duc, art. 66, qui sanctionne et promulgue les lois, mais pour toute loi nouvelle le consentement des Chambres est nécessaire : il faut, pour les lois modifiant la Constitution, art. 64, une majorité des deux tiers des membres présents dans chaque Chambre ; pour les autres lois, il suffit, art. 65, de la majorité absolue. Toute ordonnance, art. 67, contenant des dispositions législatives peut être attaquée par les Chambres comme portant atteinte à leur droit, et cesse aussitôt d'être en vigueur.

Dans les deux Chambres, le vote est public, art. 74, excepté, dans la seconde, pour l'élection des deux candidats à la présidence, qui a lieu au scrutin secret. En cas de partage, c'est la voix du président qui décide, et, dans les matières de finance, lorsque les voix des deux Chambres sont comptées ensemble, la voix du président de la seconde Chambre. Pour que les Chambres soient en nombre il faut, dans la première, la présence de dix membres, de trente-cinq dans la seconde ; pour les changements à la Constitution, il faut, dans les deux Chambres, que les trois quarts des membres soient présents.

Le principe de la responsabilité ministérielle est posé par la Charte, art. 67 ; l'application en a été réglée en 1820 (xv, 82) : ce sont les Chambres qui décident leur mise en accusation, et le Grand-Duc qui les traduit devant la haute cour de justice.

La loi électorale du 23 décembre 1818 (1818, xxvii, 171) régit les élections de la première Chambre et celles de la seconde.

Pour les députés de la noblesse seigneuriale et ceux des universités, l'élection est à un degré, elle est faite par les électeurs en personne, ou, s'ils sont empêchés, par leurs

mandataires, art. 7, 22, au moyen de bulletins portant une marque quelconque, et mis sous une enveloppe signée : la signature de l'enveloppe et le contenu du bulletin sont écrits de la main de l'électeur ou de son mandataire, art. 10, 12, 26. Les bulletins illisibles ou douteux, art. 18, 32, sont soumis aux électeurs présents : si l'auteur s'en retrouve, il en est encore tenu compte.

Pour les députés des villes et des bailliages, l'élection est à deux degrés. Au premier degré, dès cette époque, art. 43, l'électorat et l'éligibilité ne dépendent pas de la confession religieuse. Aux deux degrés, art. 51, 63, chaque électeur doit voter en personne. Les électeurs primaires, art. 53, 54, suivant qu'il y a pour le district un wahlmann ou plusieurs wahlmaenner, votent par inscription sur un registre ou sur un bulletin : dans les deux cas ils signent sur le registre, et le numéro d'ordre du registre, dans le second cas, est reproduit sur le bulletin qu'ils signent aussi. Leur vote est donc public. Pour les électeurs qui ne savent pas écrire, ces formalités sont remplies par le secrétaire de la commission électorale, cf. art. 47, 4°.

Nul ne peut, art. 58, en dehors des cas de maladie ou d'absence motivée, refuser l'office de wahlmann.

Au premier degré, pour que l'élection soit valable, peu importe le nombre des électeurs primaires qui ont pris part au vote : à cet égard la loi est muette. Au second degré, art. 69, l'absence de plus d'un quart des électeurs empêche l'élection, et les absents sans excuse légale paient les frais de la convocation et de la réunion. Avant l'élection les wahlmaenner, art. 72, prêtent serment d'incorruptibilité active et passive.

Les électeurs des villes qui ont à élire plusieurs députés, art. 74, procèdent séparément à chaque élection : c'est l'exclusion du scrutin de liste.

Le vote est secret, art. 75, mais, art. 76, les bulletins portent à l'intérieur des numéros d'ordre, et ils doivent être mis sous des enveloppes signées par les électeurs : au

dépouillement du scrutin, art. 77, les bulletins sont tirés des enveloppes, mêlés dans une urne, puis ouverts ; chaque électeur, au moment où le bulletin est tiré de l'enveloppe, doit reconnaître sa signature. Les bulletins illisibles, non reconnus de leur auteur, comptent dans le calcul des voix nécessaires à la validité de l'élection.

Dès le premier tour la majorité absolue suffit, art. 75. S'il n'y a que deux candidats, en cas de partage, le sort décide de suite. Sinon il peut se produire jusqu'à trois tours de scrutin, art. 80. Ces dispositions, art. 17 et 31, s'appliquent aux élections pour la première Chambre.

Si l'élu s'avoue inéligible, si sa déclaration, aux termes de la constitution, paraît insuffisante, et que son inéligibilité ne soit pas douteuse, art. 84, le commissaire, art. 66, nommé par le gouvernement pour diriger les opérations électorales, fait procéder à une élection nouvelle.

Telles sont, relativement aux Chambres, les dispositions constitutionnelles de 1818. Parmi les modifications ultérieures qu'elles ont subies, il suffit de signaler :

1° La loi du 14 avril 1825, donnant au mandat de toutes les catégories de députés une durée uniforme de six ans, prescrivant le renouvellement en entier de l'élément électif des Chambres, et portant à trois ans la nécessité de convoquer l'Assemblée et la durée de l'exercice. En 1831, cette loi fut abrogée, et les dispositions de la Charte qu'elle avait modifiées rentrèrent en vigueur (1825, VI, 23; 1831, X, 79);

2° La loi du 28 décembre 1831, portant, entre autres, art. 1, que les deux députés des Universités sortent en même temps que la moitié des députés de la noblesse (1832, IV, 62);

3° Trois lois qui ont successivement supprimé, de 1849 à 1869, les conditions de religion ou de cens posées par l'art. 37 à l'éligibilité des villes et bailliages. Ce sont :

La loi du 17 février 1849 (1), supprimant toute restriction dans l'exercice des droits civils pour cause de religion ; en conséquence, dans la formule du serment prescrit aux députés par l'art. 69 de la Charte, les mots : ET SON SAINT EVANGILE, disparaissent (1849, VII, 75) ;

La loi du 21 octobre 1867, supprimant les conditions de cens posées, art. 37, § 3, et portant en outre que les députés sont responsables devant les Chambres seules de leurs votes et de leurs discours parlementaires (1867, XLVII, 423) ;

4° La loi du 21 décembre 1869, qui maintient pour l'éligibilité comme député l'âge de trente ans et les exclusions portées art. 35 de la Charte : cette loi, en outre, substitue, pour l'électorat et l'éligibilité au premier degré, art. 36, le simple domicile *(Wohnsitz)* au droit de la bourgeoisie locale (1869, XXXVII, 571);

5° La loi du 25 août 1876, modifiant le titre III de la loi du 23 décembre 1818, sur les élections des députés des villes et bailliages (*Annuaire de Législ. étr.*, 1877, 336-343). Elle reproduit, pour l'électorat et l'éligibilité au premier degré, les exclusions de la loi fédérale du 31 mai 1869 pour les élections au Reichstag (B. G. B. 1869, XVII, 145). Pour les militaires sous les drapeaux, le droit est suspendu : c'est l'application d'une loi d'Empire, celle du 2 mai 1874, portant pour les militaires, art. 49, suspension du droit de vote et d'éligibilité, tant au point de vue de l'Empire qu'au point de vue des Pays allemands. Sur les listes électorales, dont la loi du 23 décembre 1818 fait à peine mention, art. 50, la loi nouvelle, art. 44, reproduit l'art. 8 de la loi fédérale. Le vote par inscription sur registre, loi du 23 décembre 1818, art. 53, a disparu, mais on a maintenu au

---

(1) Par suite d'une faute d'impression sans doute, l'*Annuaire de Législation étrangère*, 1877, 336, note 2, porte *15 février*.

second degré la prohibition du scrutin de liste, art. 55. — Tel est l'esprit de cette loi, dont M. Daguin a donné dans l'*Annuaire* une excellente traduction.

8.

La Bavière fut d'abord un duché, plus tard une principauté électorale; la paix de Presbourg en fit un royaume, qui se sépara de l'Empire et entra dans la Confédération du Rhin pour se placer sous le protectorat de l'Empereur des Français. En 1813, par une nouvelle désertion, elle entra dans la coalition formée contre Napoléon. Au congrès de Vienne, l'existence du royaume de Bavière fut confirmée. Après Sadowa, traité d'alliance offensive et défensive avec la Prusse, 22 août 1866; pendant la guerre franco-allemande, accession à la Confédération du Nord, 23 novembre 1870 : ce nouveau traité ne fut ratifié par les Chambres bavaroises que le 21 janvier 1871, après la proclamation officielle du nouvel Empire.

Dès 1311, on trouve dans des Chartes les éléments de la Constitution bavaroise (*Die altbayerischen landstaendischen Freibriefe* par Lerchenfeld, Munich, 1853). Elle porte l'empreinte des idées du temps sur l'organisation de l'Etat. Au moyen âge, l'Etat n'est pas un organisme unitaire : c'est un ensemble de personnes physiques et morales, indépendantes les unes des autres, quoique liées entre elles par des contrats. Il est impossible d'astreindre à une loi unique tous ces groupes formés individuellement par le concours spontané des idées morales et des besoins matériels. C'est seulement au siècle dernier que se manifeste la tendance à soumettre la société entière à un droit uniforme. On veut la construire sur des bases plus ou moins nouvelles : une Constitution désormais est un acte répondant plus ou moins aux aspirations libérales et égalitaires des temps modernes. Des conditions spéciales devaient en Bavière hâter ce mouvement : par suite d'annexions, le souverain

avait acquis, au commencement de ce siècle, des territoires dont les institutions différaient de celles de ses anciens Etats. Avant tout, il fallait faire disparaître cette différence. Tels furent les motifs qui inspirèrent au roi Maximilien-Joseph la Constitution du 1er mai 1808.

Cet acte, divisé en six titres et comprenant quarante-cinq paragraphes, pose les principes de gouvernement et d'administration. Le titre IV est consacré à la représentation nationale : une Chambre de cent cinq membres, convoquée une fois par an, devait délibérer en commissions sur les projets de lois et de règlements qui lui étaient soumis, ainsi que sur le budget de l'année, puis voter au scrutin secret en réunion plénière. Dans cette réunion ne pouvaient prendre la parole que les ministres et la commission compétente. Il devait y avoir sept députés par cercle, et, dans chacun des quinze cercles entre lesquels se trouvait réparti le territoire, ils devaient être choisis par des électeurs (*wahlmaenner*) nommés à vie par le Roi parmi les deux cents plus imposés. Le nombre des électeurs était de 1 pour 1000 habitants; ils étaient pris sans distinction parmi les propriétaires ruraux, les marchands et les fabricants. Mais les dispositions du titre IV, comme une foule d'autres, restèrent lettre morte : on reconnut qu'elles étaient inapplicables.

Une commission fut nommée par édit du 17 septembre 1814 pour réviser la Constitution : elle devait, entre autres, organiser une assemblée d'Etats (*Staende-Versammlung*) formée de deux Chambres et ayant le vote des lois et des impôts. Cette commission tint sa première séance le 20 octobre 1814 et sa dernière le 10 janvier 1815. Par rescrits royaux des 7 et 14 mars 1815, un comité fut formé pour préparer les édits qui devaient accompagner la Constitution. Rien encore n'était fait, mais au Congrès de Vienne, lorsque fut voté l'article 13 de l'Acte fédéral, le plénipotentiaire bavarois put dire que « le Roi avait arrêté déjà une Constitution pour ses Etats. »

Jusqu'en 1817 le gouvernement, absorbé par d'autres soins, laissa dormir les projets de réforme constitutionnelle. Lorsqu'il les reprit, il commença par l'organisation communale : l'ordonnance du 6 mars 1817 mit fin à la centralisation administrative introduite au commencement du siècle. La nouvelle Constitution communale fut sanctionnée le 17 mai 1818 et publiée le 20.

Depuis le 26 février 1818, des conférences ministérielles préparaient la Constitution de l'Etat ; soumise le 22 mai à une dernière délibération, à laquelle prirent part le Roi et les princes de la couronne, elle fut sanctionnée le 26 mai et publiée le 6 juin. Aucun organe représentatif n'avait coopéré à sa confection : c'était donc une charte octroyée. Chose plus importante, c'était une Constitution dans le sens du droit politique moderne, un ensemble systématique embrassant tous les principes du droit constitutionnel applicable à tous les citoyens, et placé sous la garantie de la représentation nationale.

Deux titres, le titre VI *De l'assemblée des Etats* (*Staendeversammlung*), et le titre VII *De la compétence de l'assemblée des Etats*, sont consacrés à cette représentation. En 1848, au mot *Staendeversammlung*, la nouvelle loi électorale a substitué le mot *Landtag*.

L'assemblée, tit. VI, art. 1, comprend deux Chambres : celle des seigneurs (*Reichsraethe*), celle des députés.

La Chambre des seigneurs se compose :

1) Des princes majeurs de la Maison Royale ;

2) Des officiers de la couronne ;

3) Des deux archevêques ;

4) Des chefs des familles princières et comtales médiatisées, membres héréditaires tant qu'ils restent en possession de leurs seigneuries médiatisées sises dans le Royaume;

5) D'un évêque nommé par le Roi et du président du consistoire général protestant ;

6) Des personnes nommées par le Roi soit à vie soit à titre héréditaire, en raison de leurs services, de leur

naissance ou de leur fortune. Les personnes nommées à titre héréditaire doivent, art. 3, jouir dans le Royaume de la plénitude des droits civils, posséder en biens-fonds des fiefs ou des fidéicommis d'où ils tirent trois cents florins d'impôts fonciers ou seigneuriaux, et sur lesquels est établie une succession agnatique par ordre de primogéniture. Les droits seigneuriaux ont été abolis par la loi du 4 juin 1848, portant abolition des justices et des charges seigneuriales, et transformés, art. 34, en capitaux représentés par des lettres de rachat (*Ablœsungsbriefe*), dont la consignation suffit aux possesseurs de fidéicommis pour satisfaire aux prescriptions de la Charte.

En 1848, une proposition faite pour modifier conformément aux besoins du temps la composition de la première Chambre fut prise en considération par le Roi (G. B., 1848, p. 46). De là, un projet de loi ajoutant seize membres nommés à vie par et parmi les plus forts imposés de chaque district : ce projet, soumis aux deux Landtags de 1849-1850 et 1851-1852, demeura sans résultat (*Annexes aux délib. de la Ch. des seigneurs*, 1849-1850, v, 199 ; 1851-1852, i, 357).

Le nombre des membres à vie, art. 4, ne peut dépasser le tiers des membres héréditaires. Ne sont compris, loi du 9 mars 1828, ni parmi les membres à vie, ni parmi les membres héréditaires : *a*) les princes majeurs de la maison royale ; *b*) les officiers de la couronne qui ne sont pas en même temps membres de la Chambre en raison de leurs biens.

Dès leur majorité, art. 5, les membres de la première Chambre ont droit d'y siéger : les princes ont voix décisive à vingt-un ans, les autres membres à vingt-cinq ans.

Sur la composition de la seconde Chambre, les dispositions de la Charte, art. 7-12, abrogées par la loi électorale du 4 juin 1848, portaient :

Art. 7. — La seconde Chambre se compose :

a) Des possesseurs de biens-fonds qui exercent une juridiction seigneuriale et ne siégent pas à la première Chambre ;

b) De députés des Universités;

c) D'ecclésiastiques de l'Eglise catholique et de l'Eglise protestante;

d) De députés des villes et des bourgs;

e) Des propriétaires ruraux non compris sous a).

Art. 8. — Le nombre des membres se suppute en tout sur le nombre des familles du royaume, dans le rapport d'un député par sept mille familles.

Art. 9. — Du nombre ainsi fixé :

a) La classe des possesseurs nobles forme un huitième;

b) La classe des ecclésiastiques catholiques et protestants, un huitième;

c) La classe des villes et des bourgs, un quart;

d) La classe des propriétaires ruraux qui n'exercent pas une juridiction seigneuriale, deux quarts des députés;

e) Chacune des trois Universités, un membre.

Art. 10. — Le nombre des députés pour chaque classe est réparti dans chaque district d'après les dispositions de l'édit annexé à la Charte sur l'Assemblée des Etats.

Art. 11. — Chaque classe, pour l'élection dans chaque district du nombre de députés qu'elle y doit élire, se conforme aux prescriptions de cet édit. Les siéges qui viennent à vaquer pendant la durée de la législature sont remplis par les candidats qui ont obtenu le plus de voix après les élus.

Art. 12. — Chaque membre de la Chambre des députés doit, sans égard à son Etat ou à ses fonctions, être citoyen indépendant, âgé de trente ans et avoir la libre jouissance d'une fortune située dans le district, suffisante pour assurer son indépendance et fixée par le montant de l'impôt annuel indiqué dans l'édit.

Il doit s'avouer d'une des trois religions chrétiennes, et n'avoir jamais été l'objet d'une poursuite spéciale pour crime ou délit dont il ne serait pas sorti entièrement acquitté.

L'édit auquel renvoient les art. 10, 11 et 12, est également abrogé depuis 1848. Il donnait pour chaque classe les conditions d'éligibilité et d'électorat. Il fallait, art. 8, pour être député des propriétaires nobles, avoir des biens dans le district où l'on était élu ; pour être député des Universités, avoir le titre de professeur ordinaire *décrété;* pour être

député ecclésiastique, avoir une cure qu'on administrât soi-même; pour être député des villes et des bourgs, posséder depuis trois ans, au lieu de l'élection, un bien-fonds ou un métier soumis à un certain cens; pour être député des propriétaires ruraux, posséder depuis trois ans, dans le district, en toute propriété ou en jouissance héréditaire, un bien soumis aussi à un certain cens. Un sujet, art. 10, éligible dans plusieurs districts ou dans plusieurs classes, peut être élu partout où il est éligible, mais il n'est député qu'au lieu et dans la catégorie où il a recueilli le plus de voix.

Un serment spécial, art. 12, était imposé aux électeurs : la formule en a été modifiée par la loi du 4 juin 1848, art. 19. Il fallait, pour être électeur primaire (*waehler*), avoir atteint vingt-cinq ans, trente ans pour être électeur du second degré (*wahlmann*).

Sur l'élection des députés dans chaque classe, l'Edit donnait des règles spéciales : pour les possesseurs nobles et les Universités, elles étaient directes ; pour les ecclésiastiques, à deux degrés; pour les villes, à un ou à deux degrés suivant qu'elles élisaient elles-mêmes un député ou que pour l'élection elles se réunissaient à d'autres; pour les propriétaires ruraux, à trois degrés. Les billets de vote devaient porter un signe de reconnaissance : c'était, suivant les cas, la signature de l'électeur, une devise, un numéro d'ordre. La mesure avait moins pour objet, ce semble, de rendre le vote public que de permettre à l'électeur de surveiller le dépouillement des voix.

Il est inutile de rappeler les dispositions de l'Edit sur la répartition des députés par districts et par classes, art. 3-7. Mais il est à noter, art. 44, d'une part que les élus ne pouvaient refuser que pour causes limitativement déterminées, d'autre part, que pour accepter, les fonctionnaires publics devaient obtenir l'assentiment du Roi, et les fonctionnaires seigneuriaux celui du seigneur. Les députés n'habitant pas au lieu de l'Assemblée obtenaient, art. 48, une indemnité

de cinq florins par jour pour frais de logement et d'entretien, et de huit florins par six lieues de distance et au-dessous.

La loi électorale du 4 juin 1848 (*Gesetzblatt* 1848, XI, 77) effaça les distinctions d'Etats : désormais c'est comme citoyen qu'on est électeur. Il y a un député par 31,500 âmes. C'est d'après ce rapport que le nombre total des députés est réparti entre les différents cercles. L'élection est à deux degrés. Tout électeur primaire doit avoir prêté le serment constitutionnel exigé des citoyens, Const., tit. X, art. 3.

Les électeurs du second degré, *wahlmænner*, doivent en outre prêter le serment d'électeur, art. 19. — Tout fait de corruption électorale, art. 25, entraîne nullité de l'élection, et pour celui qui a corrompu et celui qui s'est laissé corrompre, incapacité d'être électeur du premier et du second degré, réserve faite des peines établies contre le parjure et des autres peines. — Est électeur primaire, art. 5, tout citoyen et tout individu appartenant à l'Etat, ayant atteint la majorité et payant à l'Etat un impôt direct, pourvu, loi du 10 juillet 1861, qu'il n'ait pas encouru par une condamnation la perte de ses droits civiques. Ne peuvent être *wahlmænner* que les citoyens âgés de vingt-cinq ans, art. 6, et députés, art. 7, que les citoyens âgés de trente ans : les uns et les autres doivent en outre remplir les conditions de cens et d'honorabilité que l'article 5 exige des électeurs primaires ; aux fonctionnaires élus députés, art. 24, le congé ne peut être refusé. Il y a pour chaque degré d'élection, art. 9, des circonscriptions spéciales. C'est, art. 14, au lieu où l'on a soit son domicile, soit ses biens-fonds qu'on peut exercer au premier ou au second degré le droit d'électeur et être élu *wahlmann* : à cet effet une déclaration doit être faite avant les élections par les électeurs primaires ; au contraire l'élection des députés n'est pas attachée à la circonscription. — Le jour des élections, art. 15, est fixé par le gouvernement ; pour l'élection des députés la présence des deux tiers des *wahlmænner*

est exigée. Si par insuffisance du nombre des *wahlmænner* l'élection n'a pas lieu au jour fixé, c'est aux absents sans raison plausible à supporter les frais. Dans ce cas, le commissaire électoral, nommé, art. 16, par le gouvernement, fixe par lui-même le nouveau jour d'élection. — A chaque degré d'élection, art. 17, les électeurs nomment un comité de sept d'entre eux qui, art. 23, prononce à la majorité et sans appel sur toutes les réclamations. — Les bulletins de vote, art. 20, sont signés par les électeurs : si le comité les regarde comme incomplets ou incompréhensibles, ils ne sont pas comptés. Les élus doivent réunir la majorité absolue des suffrages. Pour chaque député, art. 10, les *wahlmænner* élisent un suppléant. — Celui, art. 21, qui est élu député, doit, dans les huit jours qui suivent la notification à lui faite de l'élection, déclarer son acceptation ou son refus : son refus du reste n'a plus, comme sous l'Edit de 1818, à être motivé. En cas de double élection, art. 21, l'élu doit opter ; en cas de refus ou d'option pour une autre circonscription, il n'y a pas d'élection nouvelle : c'est le suppléant qui prend la place. Une fois le mandat accepté, art. 29, un député ne peut quitter la Chambre, art. 29, qu'avec le consentement de celle-ci ; il en sort toutefois s'il accepte une fonction publique, un avancement ou une charge de cour, et doit se soumettre à une élection nouvelle. En dehors de ce cas les vacances qui se produisent pendant une législature sont remplies soit par les suppléants, soit par de nouvelles élections auxquelles sont convoqués les *wahlmænner* qui ont pris part aux dernières élections ordinaires. — Le principe de l'indemnité est maintenu, art 30, et toujours restreint aux députés ne résidant pas au lieu de l'Assemblée.

Les élections générales ont lieu tous les six ans : cette période, fixée par l'article 13 de la Constitution, n'a pas été changée. Les membres sortant sont rééligibles.

C'est en même temps, art. 16, que les deux Chambres doivent être convoquées, ouvertes et fermées.

Le président de la première Chambre, loi du 28 mai 1852, est nommé pour chaque législature par le Roi : le vice-président de la première Chambre, le président et le vice-président de la seconde, sont respectivement nommés, loi du 19 janvier 1872, art. 6, par chaque Chambre.

Le nombre de membres nécessaire dans chaque Chambre pour les délibérations a varié : d'après la Constitution de 1818 c'était pour la première Chambre, art. 6, la moitié; pour la seconde, art. 15, les deux tiers; d'après la loi du 19 janvier 1819, art. 25, c'est dans les deux Chambres la majorité, c'est-à-dire la moitié plus un du nombre légal des membres, sauf les cas où la présence d'un plus grand nombre est exigée.

Tous les objets qui rentrent dans la compétence du Landtag doivent être soumis, art. 19, à la délibération des deux Chambres. Peu importe, du reste, laquelle des deux en délibère la première : c'est au Roi à en décider. Cette règle ne souffre exception qu'à l'égard des projets de loi relatifs aux impôts : ils doivent, art. 18, être soumis d'abord à la Chambre des députés.

La compétence du Landtag est réglée par le titre VII de la Constitution et par des lois postérieures.

Le Landtag devait être convoqué au moins tous les trois ans, art. 22; la loi du 10 juillet 1865, en réduisant à deux années la période financière, fixe au même terme le délai de la convocation obligatoire. Les sessions, en principe, « ne doivent pas durer plus de deux mois. » Les délibérations doivent commencer par les objets que le Roi soumet aux Chambres. — En cas de dissolution, art. 23, de nouvelles élections doivent avoir lieu dans les trois mois.

Toute loi touchant la liberté ou la fortune des personnes, art. 2, doit être votée par le Landtag. Il n'y a d'exception à ce principe que pour les lois d'Empire : encore la Bavière jouit-elle à cet égard avec le Württemberg d'une situation privilégiée dans le nouvel Empire allemand. (REICHSVERFASSUNG, art. 4, nos 1, 8, 10.)

Les impôts, art. 3, sont votés par le Landtag : la période financière, fixée à six ans par la Constitution, art. 5, a été réduite à deux ans par la loi du 10 juillet 1865. Le nouveau budget doit être soumis aux Chambres trois mois d'avance : sous la Constitution, art. 6, le délai imposé au Roi était d'un an (1). Si le Landtag ne peut être réuni en temps utile, le Roi a le droit de continuer pendant un an la perception des anciens impôts. En cas de besoins imprévus se présentant dans le cours de la période financière, les ressources nécessaires, art. 8, sont demandées au Landtag. Son consentement, art. 9, doit être pur et simple. Une décision de la Chambre haute du 12 juillet 1843 porte qu'en cas de non-entente entre le Gouvernement et les Chambres on distingue entre les dépenses inscrites au budget et celles qui ne le sont pas : à ces dernières, aussi bien qu'aux dépenses extraordinaires, sont affectées les ressources du fonds de réserve et subsidiairement les excédants de recette. Il appartient aux Chambres de fixer, art. 13, les moyens d'amortir la dette : chacune nomme un commissaire auprès de la commission d'amortissement ; si les Chambres ne peuvent être convoquées, ces commissaires ont le droit de consentir un emprunt, qu'ils ont ensuite à justifier devant les Chambres, art. 15. La loi du 19 janvier 1872, art. 35, ajoute à chacun d'eux un suppléant.

Sous l'empire de la Constitution de 1818, les Chambres ne pouvaient, art. 19, que présenter des vœux sur les objets de leur compétence. Au Roi seul, tit. x, art. 7, appartenait de proposer des changements à la Constitution. Une loi du 4 juin 1848 (G. B., 1848, ix, 61) leur attribue l'initiative constitutionnelle : chaque Chambre, art. 3, a l'initiative relativement aux dispositions qui la

---

(1) Laferrière, *Constitutions*, etc., prouve son ignorance de la loi du 10 juillet 1865 en ne la citant pas, et son ignorance de l'allemand en traduisant Ein Jahr par Neuf mois, p. 236.

concernent Avant de prendre une décision sur une loi constitutionnelle due à l'initiative des Chambres, art. 7, le Roi a un délai d'un an. Un projet rejeté soit par les Chambres, soit par le Roi, art. 8, ne peut être de nouveau présenté qu'au bout de douze ans. — De cette disposition spéciale aux projets de lois constitutionnelles rapprochez la disposition générale de tit. VII, art. 28 : « Un objet sur lequel les deux Chambres ne sont pas d'accord ne peut être remis en délibération dans la même session. »

Chaque membre des Chambres, art. 20, a le droit de soumettre des propositions à sa Chambre. Toute proposition, avant d'être soumise au Roi, doit être acceptée des deux Chambres. Tout citoyen, toute commune, art. 21, a le droit de pétition aux Chambres au sujet de la violation des droits constitutionnels.

Comme les *wahlmænner*, édit du 26 mai 1818 (*Annexe* x *à la Charte*), les membres du Landtag prêtent un serment, art. 25 : ce serment, comme celui des *wahlmænner*, a été modifié en 1848, loi électorale du 4 juin 1848, art. 4, § 4 et art. 19. Dans les deux cas, le changement essentiel consiste à autoriser pour les non-chrétiens la suppression des mots : *Et son saint Evangile*. Il s'agissait d'étendre aux juifs la jouissance des droits politiques.

L'inviolabilité parlementaire (art. 26-27), la sanction royale (art. 30), sa forme (art. 29, loi du 19 janvier 1865), ne donnent lieu à aucune observation.

Les ministres ne sont pas nécessairement pris dans le Landtag, mais, quand même ils n'en sont pas membres, art. 24, ils peuvent assister aux séances. Ils partagent avec les membres le droit de demander au président le rappel à l'ordre, loi du 19 janvier 1872, art. 10, et d'exiger, art. 13, que la Chambre prononce le huis-clos pour recevoir leurs communications. Aux termes de la Charte de 1818, tit. x, art. 6, ils ne pouvaient être mis en accusation par les Chambres que pour violation préméditée de la Constitution. Les points d'accusation devaient être articulés et examinés

dans chaque Chambre par un comité spécial. Si les deux Chambres se prononçaient pour l'accusation (cf. tit. VII, art. 20, § 2), elles devaient la porter au Roi avec les documents nécessaires. Celui-ci saisissait de l'affaire la Cour suprême de justice, dans laquelle, en cas d'appel, devait être organisée une seconde instance; puis il faisait connaître aux Etats le jugement (1).

Des lois postérieures sur la responsabilité ministérielle ont modifié ces dispositions.

Aux termes de tit. X, art. 6, ce sont les hauts fonctionnaires d'Etat qui sont passibles de cette procédure. La loi du 4 juin 1848 sur la responsabilité ministérielle est plus précise : elle parle, art. 9, des ministres et de leurs suppléants. D'après le même article, c'est pour toute faute d'action ou d'omission contre les lois en général qu'ils encourent la mise en accusation. Ils peuvent être frappés : 1° de simple éloignement d'emploi avec traitement de non-activité ; 2° de mise à la retraite sans traitement de non-activité ; 3° de destitution. C'est toujours dans les formes prescrites, tit. X, art. 6, que les Chambres délibèrent sur la mise en accusation et transmettent l'accusation au Roi. Mais les articles 10 et 11 modifient le dernier paragraphe de l'article 6 : le Roi suspend l'accusé de ses fonctions, et soumet immédiatement l'affaire à une Cour de justice spécialement convoquée. L'article 11 fixe la procédure à suivre devant cette Cour, qui fait elle-même l'objet d'une loi du 30 mars 1850.

Si les ministres sont responsables, ils ne dépendent donc pas des caprices d'une majorité parlementaire. Leur responsabilité est plus étendue qu'en 1848, mais leur mise en

---

(1) Le dernier paragraphe de cet article est omis dans la traduction de Laferrière, *Constitutions*, etc., p. 241. Les lois qui ont modifié tout l'article n'y sont pas indiquées : cependant la plus récente remonte au 30 mars 1850. On ne saurait mieux se moquer du public.

accusation n'est toujours possible que si les deux Chambres en conviennent, et ceux qui en dernier lieu prononcent sur leur sort ne sont pas des accusateurs mais des juges. D'autre part cette responsabilité n'est pas lettre morte comme celle du Chancelier de l'Empire ou d'un ministre prussien : on vient de voir les lois spéciales qui en assurent l'efficacité.

9.

En SAXE, la Constitution du 4 septembre 1831 crée, art. 61, pour tout le royaume une assemblée d'Etats, *Staendeversammlung*, divisée en deux Chambres. Ces deux Chambres, art. 62, sont égales en droits et en attributions ; elles se réunissent en même temps et au même endroit.

La première Chambre, art. 63, comprenait :

1. Les princes majeurs de la Maison Royale;
2. Le chapitre de Misnie, par un député pris dans son sein;
3. Le possesseur de la seigneurie de Wildenfels;
4. Les possesseurs des cinq seigneuries, *Recessherschaften*, de Schœnburg : Glaucha, Waldenburg, Lichtenstein, Hartenstein et Stein, par l'un d'eux;
5. Un député de l'Université de Leipzig, élu par elle parmi ses professeurs ordinaires;
6. Le possesseur de la seigneurie, *Standesherrschaft*, de Koenigsbrueck;
7. Le possesseur de la seigneurie, *Standesherrshaft*, de Reibersdorf;
8. Le premier prédicateur évangélique de la Cour ;
9. Le doyen du chapitre de la cathédrale de Saint-Pierre à Budissin, en sa qualité de premier dignitaire du clergé catholique, et en cas d'empêchement ou de vacance, un des trois chanoines capitulaires;
10. Le surintendant de Leipzig ;

11. Un député du chapitre collégial de Wurzen, pris dans son sein ;

12. Les possesseurs des quatre fiefs, *Lehnsherrschaften*, de Schoenburg : Rochsburg, Wechselburg, Penig et Remissen, par l'un d'eux ;

13. Douze députés à vie des possesseurs de biens équestres ;

14. Dix possesseurs de biens équestres nommés à vie par le libre choix du Roi ;

15. Le premier magistrat des villes de Dresde et de Leipzig ;

16. Le premier magistrat de six villes que le Roi fixe suivant son bon plaisir, autant que possible dans toutes les parties du pays.

La loi constitutionnelle du 3 décembre 1868 modifie en deux points cette composition : les douze députés portés au chiffre 13 sont choisis, non plus exclusivement parmi les possesseurs de biens équestres, mais aussi parmi les autres grands propriétaires ruraux ; aux dix possesseurs de biens équestres nommés à vie par le Roi (14), il faut ajouter (17) cinq membres nommés à vie par le Roi sans distinction de classe.

Si, art. 64, les possesseurs de seigneuries désignées, art. 63, n°s 3, 4, 6, 7 et 12 sont mineurs ou empêchés pour une cause que la Chambre juge valable, ils sont remplacés par leur plus proche héritier. Les possesseurs de la seigneurie de Wildenfels et des seigneuries de Schoenburg peuvent en raison de leur voix héréditaire envoyer des plénipotentiaires à la Chambre. Dans tous les cas les remplaçants doivent réunir les conditions énumérées article 74.

La seconde Chambre comprenait, art. 68 :

1. Vingt députés des possesseurs de biens équestres ;
2. Vingt-cinq députés des villes ;
3. Vingt-cinq députés de l'ordre des paysans ;
4. Cinq représentants du commerce et de l'industrie : ce nombre avait été porté à dix par la loi du 19 octobre 1861.

Actuellement elle se compose, loi constitutionnelle du 3 décembre 1868, G. B. 178, de trente-cinq députés des villes et de quarante-cinq députés des cercles ruraux.

Un remplaçant, art. 69, est élu pour chaque membre de la seconde chambre : il siége en cas d'absence ou d'empêchement temporaire, mais en cas de mort ou de départ définitif, il ne siége que pour la durée de la session, si l'événement a eu lieu dans le cours de la session, ou trop tard avant la session pour qu'une nouvelle élection soit possible : hors ces deux cas, il faut élire un nouveau député et un nouveau remplaçant. C'est toujours à la Chambre de se prononcer sur la convocation du remplaçant.

Les conditions d'électorat et d'éligibilité pour les deux Chambres ont été fixées par la Constitution, puis par la loi électorale du 3 décembre 1868 (G. B. 179) : vingt-cinq ans pour être électeur, trente ans pour être éligible, art. 73 ; quant à la nationalité, il suffit d'être saxon pour être électeur, mais depuis 1868, pour être éligible, il faut être saxon depuis trois ans. L'article 74 pose des conditions de solvabilité et d'honorabilité communes aux deux Chambres ; la loi du 3 décembre 1868 prononce un plus grand nombre d'exclusions : notamment celle des femmes et celle des personnes vivant d'aumônes. L'élection d'un fonctionnaire, art. 75, est subordonnée à l'agrément de ses chefs. Sont exclus les ministres et les personnes ayant à l'étranger un service actif, loi électorale du 3 décembre 1868, art. 3.

Quant aux conditions spéciales à la première Chambre, art. 65, les douze membres désignés, art. 63 nº 13, étaient élus par les possesseurs de biens équestres. Etaient éligibles les possesseurs de biens équestres d'un revenu de deux mille thalers au moins. Actuellement, loi électorale du 3 décembre 1868 art 11, l'électorat et l'éligibilité ne dépendent plus de la qualité des biens, cf. loi constitutionnelle du 3 décembre 1868, III, mais pour être électeur ou éligible il faut encore être possesseur d'un bien rural imposé pour une certaine somme. En cas d'indivision c'est un seul proprié-

taire qui a l'exercice du droit, et, faute d'accord, c'est l'âge ou le sort qui le désigne, loi électorale du 3 décembre 1868, art. 14. Nul ne peut voter en plus d'un endroit dans le même cercle. Le choix du Roi pour les membres qu'il nomme est également subordonné à certaines conditions de cens. Les membres dont le siége dépend d'une fonction le gardent aussi longtemps que cette fonction.

Les conditions spéciales à la seconde Chambre variaient, sous la Constitution de 1831, suivant les cinq catégories de députés. Depuis 1868, il n'y en a plus que deux catégories : ceux des villes et ceux des campagnes, loi constitutionnelle du 3 décembre 1868. Et d'après la loi électorale du même jour, pour les villes, il faut distinguer : Dresde nomme cinq députés ; Leipzig, trois ; Chemnitz, deux ; Zwickau, un ; et, dans chacune d'elles, il y a autant de circonscriptions électorales qu'il y a de députés. Les autres villes, énumérées en appendice dans la loi, doivent être réparties en vingt-quatre circonscriptions, dont chacune nomme un député. Le plat pays est également réparti en quarante-cinq circonscriptions pour chacun des quarante-cinq députés de la campagne. Nul n'est électeur s'il n'est propriétaire foncier et s'il ne paie un certain cens. Tous les propriétaires d'un bien indivis peuvent voter, s'ils habitent le lieu et si la part de chacun atteint le cens exigé. Ce cens, abaissé par la loi du 2 août 1878, est basé sur l'impôt foncier ou l'impôt local personnel et direct (*Personallandesabgabe*). Un cens plus élevé est exigé pour l'éligibilité.

La procédure électorale est fixée pour les deux Chambres par les art. 22-52 de la loi du 3 décembre 1868. Les principes en sont les mêmes que pour les élections au Reichstag. Le vote se fait par bulletins fermés et mis sous enveloppe, loi du 3 décembre 1868.

Sous la Constitution de 1831, art. 67 et 72, le président de chaque Chambre était nommé par le Roi ; depuis la loi du 12 octobre 1874, il est élu par la Chambre. Sur la police de la Chambre, art. 83, les députations, art. 123-126,

l'accès des ministres et des commissaires royaux auprès des Chambres, art. 136, la publicité des séances, art. 135, et la rédaction des procès-verbaux, art. 136, la loi du 12 octobre 1874 abroge la Constitution de 1831 et donne aux Chambres le pouvoir réglementaire que l'art. 137 leur assurait déjà sur le reste.

Aucune loi, art. 86, ne peut, sans l'assentiment des Chambres, être promulguée, modifiée ou authentiquement interprétée. Outre la promulgation des lois, le Roi a le droit de faire des ordonnances. Ces ordonnances sont de deux sortes : les unes portent sur des objets d'administration, les autres sur des objets qui rentrent par leur nature dans la compétence des Etats : ces dernières ne sont permises qu'en cas d'urgence et doivent être soumises à l'approbation ultérieure des Chambres. Toutes sont contresignées par les ministres qui en assument ainsi la responsabilité, art. 88. Sous l'ancienne Confédération, le gouvernement n'avait pas à consulter les Etats pour exécuter les décisions de le Diète, art. 89 : cette disposition s'applique aujourd'hui aux lois d'Empire.

Sur les finances, la Constitution a été en partie modifiée par la loi du 5 mai 1851.

Aucun impôt direct ou indirect ne peut, sans le consentement des Etats, être établi ou changé, art. 96. Toutefois les modifications provenant de traités de commerce approuvés par les Chambres ne sont pas sujettes, lorsqu'elles ont lieu, à une approbation spéciale, loi du 5 mai 1851, art. 2. Sur le refus du budget, il y a des dispositions instructives, art. 103 : il faut dans l'une des deux Chambres, pour que ce refus se produise, une majorité des deux tiers des membres présents. Pendant un an le gouvernement peut encore lever les impôts qui n'ont pas été établis dans un but spécial déjà rempli, mais il doit, six mois avant l'expiration de ce délai, convoquer les Etats en session extraordinaire. En cas d'un nouveau refus la loi du 5 mai 1851, art. 6, lui donne un nouveau délai d'un an.

Le Landtag doit être convoqué tous les deux ans, loi du 3 décembre 1868; la Constitution de 1831 portait, art. 115, tous les trois ans. En cas de changement de règne, dans les quatre mois qui suivent. A chaque convocation, le Roi fixe le lieu de la réunion, art. 115. Des députations peuvent être nommées par le Landtag, avec l'agrément du Roi, pour siéger dans l'intervalle des sessions, préparer des questions fixées d'avance et veiller à l'exécution des décisions du Landtag qui ont reçu la sanction royale.

Les députés, art. 120, reçoivent une indemnité. Sont exceptés de cette mesure : 1° dans la première Chambre, ceux qui ont un titre héréditaire ou qui représentent un chapitre ou une université; 2° dans les deux Chambres, ceux qui habitent d'ordinaire à l'endroit où siége le Landtag (cf., loi du 12 octobre 1874).

Chaque Chambre délibère séparément, art. 121 ; il faut, pour délibérer, dans chacune d'elles, la présence de la moitié du nombre fixé par la Constitution. Depuis la loi du 3 décembre 1868 c'est la présence du même nombre qui est exigée pour prendre une décision; la Constitution de 1831 exigeait en ce cas, art. 128, la présence des deux tiers dans la première Chambre. Pour les décisions tendant à modifier la Constitution, il faut dans les deux Chambres la présence des trois quarts.

En principe, c'est à la majorité absolue que les décisions sont prises, art. 128. Toutefois, il faut une majorité des deux tiers : 1° pour le rejet d'un projet de loi, quand les deux Chambres ne sont pas d'accord, art. 92; 2° pour le refus du budget, art. 103; 3° pour les modifications à la Constitution, art. 152. — En cas de partage des voix, la décision est renvoyée à une autre séance, et, si le partage se produit encore, la voix du président l'emporte. Si, par l'objet de la délibération, les Etats n'ont qu'à donner un avis, chaque membre peut exiger que son opinion soit relatée.

Sous la Constitution de 1831, la composition de la seconde

Chambre était fondée sur la distinction des Etats, art. 68, et, art. 129, quoique dans les votes cette distinction disparût, il était loisible aux députés des possesseurs de biens équestres, des villes et des paysans, de voter séparément (*eine separatstimme abzugeben*); il fallait toutefois que les trois quarts au moins des membres présents fussent d'avis que la décision de la majorité blessait les droits ou les intérêts de leur Etat. Depuis la loi constitutionnelle du 3 décembre 1868, III, l'art. 129 n'est plus applicable.

En cas de désaccord entre les deux Chambres, art. 131, à la suite de la première délibération, chacune d'elles nomme dans son sein une députation pour délibérer en commun sur l'objet du désaccord : les présidents des deux Chambres dirigent la délibération. Un rapport est fait sur les résultats, et si, à la suite d'une nouvelle délibération, le désaccord persiste, s'il s'agit d'objets où le consentement des Chambres est exigé, on s'en tient aux prescriptions de l'art. 128; s'il s'agit d'une simple consultation, chaque Chambre adresse au gouvernement un rapport spécial signé par son président.

10.

L'ancienne Constitution du Wurtemberg, abolie seulement en 1805 et remplacée depuis par la Charte constitutionnelle du 25 septembre 1819, est un modèle des anciennes Constitutions d'Etats.

C'est en 1514, au traité de Tübingen, que la forme en avait été fixée. Comme la noblesse s'était dès lors séparée du pays pour relever directement de l'Empire, le corps politique, *Landschaft*, ne comprenait que deux Etats : le clergé et les bourgeois ou paysans. L'assemblée se composait des prélats de quatorze évêchés ou monastères, sécularisés depuis la Réforme, et des députés de soixante-neuf villes ou bailliages élus par les assemblées de bailliage

dans le magistrat. D'ordinaire chaque ville ou bailliage n'envoyait qu'un député : toutefois ce n'était pas une loi, et l'on voit encore, au Landtag de 1770, les trois villes principales élire deux députés. Il semble que dans les premiers temps le duc convoque à son gré les prévôts et les députés des villes. Nul fonctionnaire ne pouvait être élu ni même assister aux élections. Chaque député était lié par le mandat de ses commettants ; ceux-ci subvenaient à sa dépense.

Le Landtag était sans périodicité. Rarement il se réunissait : c'était toujours pour un avénement ou quelque autre circonstance importante. Le duc le convoquait alors par un rescrit motivé. La convocation pouvait être provoquée par Stuttgart ou Tübingen, ou par le petit comité.

Le petit et le grand comité étaient des commissions permanentes chargées de sauvegarder les droits des Etats. Le grand comité se composait : 1° du petit comité ; 2° de deux prélats et de six députés des villes, choisis par le petit comité dans le Landtag ; 3° des fonctionnaires du pays : conseillers, avocats, secrétaires, receveurs, personnel de la chancellerie. Le petit comité se composait : 1° de deux prélat ; 2° de six députés des villes et bailliages, que le comité choisissait entre des candidats présentés par les villes : l'élu devenait bourgmestre ; ordinairement, parmi les villes, le choix du comité tombait sur Stuttgart, Tübingen et Ludwigsburg. Les membres étaient nommés à vie, et, à l'exception des députés des villes, pris dans le grand comité. Le petit comité s'assemblait librement : il lui suffisait de notifier au duc sa réunion. Il avait à veiller au maintien des lois et de la Constitution et à l'emploi des deniers publics ; il exerçait le pouvoir législatif des Etats, et, si les circonstances l'exigeaient, proposait la convocation des Etats ou du grand comité. Ce dernier se réunissait rarement : il n'avait qu'un rôle de haute surveillance. Cette organisation offrait peut-être à l'origine des garanties pour la bonne gestion des affaires publiques : mais comme les

comités se renouvelaient eux-mêmes et agissaient sans le contrôle périodique d'une assemblée librement élue, ils finirent par dégénérer en une oligarchie bourgeoise que rongea le népotisme. (Mohl, *Das Staatsrecht des Koenigreichs Württemberg*, § 2, 2e éd., Tübingen, 1840.)

Au commencement de ce siècle le Württemberg était gouverné par un homme peu soucieux des formes constitutionnelles. Imbu des idées de droit divin que les légistes du Moyen Age et les docteurs protestants avaient léguées à l'Ancien Régime, le duc Frédéric II ne reconnaissait d'autre loi que sa volonté. A l'extérieur, le machiavélisme lui réussit : en 1803, après la perte de la rive gauche du Rhin, il reçoit de l'Empire le titre d'Electeur ; en 1805, il est fait Roi par le traité de Presbourg sous le nom de Frédéric Ier, et son entrée dans la Confédération du Rhin précipite la dissolution du vieil Empire. A l'intérieur le nouveau Roi gouverne sans plus de scrupules. Dès le commencement de son règne, il s'était trouvé sans cesse en conflit soit avec les comités, soit avec l'assemblée plénière. Il faut reconnaître que les Etats se mettaient souvent dans leur tort : indociles, opiniâtres, sans patriotisme pendant la guerre, ils soutenaient les abus aussi bien que les droits (Mohl, § 3, n. 2), et, chose plus grave, on les voit entretenir avec les gouvernements étrangers des rapports illégaux (Mohl, n. 3). Déjà, par suite de cette mésintelligence, Frédéric n'avait pas introduit la Constitution du Würtemberg dans les pays reçus de l'Empire, 1803, en compensation de ceux que les guerres de la Révolution lui avaient fait perdre : il en forma un autre Etat, Nouveau-Würtemberg, qu'il dota d'une administration distincte. Devenu Roi, 3 décembre 1805, il abolit la constitution du Vieux-Würtemberg « comme une institution qui ne convenait plus aux temps présents, » et réunit en un seul Etat les deux territoires sur lesquels pendant huit ans il régna en monarque absolu. Au Congrès de Vienne il s'opposa vainement au principe des assemblées d'Etats : son plénipotentiaire refusa de voter l'article 13. De retour

en Würtemberg il changea d'attitude, et le manifeste du 11 janvier 1815 promit au pays une constitution conforme à sa situation interne et externe, aux droits des particuliers et aux besoins de l'Etat. La représentation des Etats était convoquée pour le 15 mars.

L'ordonnance du 29 janvier (W. S.-R. B, 1815, p. 33) en fixait la composition : la noblesse, inconnue aux anciennes assemblées, comptait cinquante voix, réparties entre trente-une familles princières ou comtales médiatisées et dix-neuf autres familles nobles du royaume ; le clergé, catholique ou protestant, quatre voix ; les sept bonnes villes, qualifiées nobles et les soixante-trois bailliages, chacun un député. Les conditions d'électorat et d'éligibilité paraissaient libérales : — Sont électeurs, sans distinction de religion, tous les habitants d'un lieu, nobles, bourgeois ou paysans, âgés de vingt-cinq ans, ayant en biens-fonds un revenu de deux cents florins au moins ; sont exclus les nobles ayant eux-mêmes à l'assemblée une voix virile, mais non les autres membres de leur famille ; on peut voter dans chaque bailliage où l'on remplit les conditions de cens, mais chaque fois il faut voter en personne ; si l'on ne satisfait aux conditions de cens qu'en réunissant ce qu'on possède dans plusieurs bailliages, on vote au lieu de son domicile ; votent de même les militaires en congé. — Est éligible tout sujet sans distinction d'état ou de culte, pourvu qu'il appartienne à l'une des trois confessions chrétiennes. Sont inéligibles, dans l'armée, les sous-officiers et soldats ; les officiers ne sont éligibles qu'en temps de paix : à l'entrée en campagne ils déposent leur mandat et sont remplacés par un nouveau représentant. Sont inéligibles : 1° en raison de l'emploi : dans tout le royaume, les personnes chargées d'un service auprès du Roi ; dans le bailliage où ils exercent, les ecclésiastiques, les médecins, les chirurgiens, ceux qui dirigent les opérations électorales ; 2° en raison de la qualité, ceux qui ont encouru certaines peines, notamment pour avoir eu leurs biens vendus à l'encan, et les faillis.

L'assemblée, ouverte le 15 mars par le Roi en personne, rejeta la nouvelle Constitution, et, soutenue par l'opinion, déclara que l'ancienne avait été indûment abolie et voulut en négocier le rétablissement. Ajournée le 26 juillet, elle s'adressa aux couronnes de Prusse, de Danemark et de Hanovre, pour placer l'ancienne Constitution sous leur garantie. Le Roi expliqua sa conduite par le manifeste du 5 août et rejeta sur l'assemblée la responsabilité du conflit. Mais peu après, comprenant qu'il avait tort (Mohl, § 4), il la convoque de nouveau pour le 5 octobre. Des négociations s'ouvrirent sur l'ancienne Constitution : sa mort soudaine les interrompit.

Son fils et successeur Guillaume devait achever son œuvre. Comme son père, Guillaume tint à ne reconnaître l'ancienne Constitution que pour le Vieux-Würtemberg : c'était un point déjà obtenu. Restait à arrêter de concert avec les Etats une Constitution uniforme pour tout le Royaume. Ne pouvant s'entendre avec l'assemblée, il s'adressa directement, pour leur soumettre son projet, aux assemblées de bailliage. Le résultat n'a pas été publié : probablement il fut défavorable. Guillaume ne se découragea pas : il convoqua le 13 juillet 1819 une nouvelle assemblée, et lui soumit un nouveau projet. Des commissaires nommés par l'assemblée conclurent à l'acceptation du projet, mais avec de nombreux changements : le Roi admit les uns, rejeta les autres, et le 23 septembre la Constitution sous cette dernière forme fut votée à l'unanimité. L'échange des diplômes eut lieu le 25 septembre : ce jour-là le Würtemberg donna au monde « le rare et bel exemple d'un prince et d'un peuple qui se rencontrent et s'entendent librement sur les formes du gouvernement et sur leurs droits respectifs (Mohl, § 5). »

C'est la Charte du 25 septembre 1819 (R. B. 1819, n. 65, p. 633), art. 124 à 194, amendée par les deux lois du 26 mars 1868 et par la loi du 23 juin 1874 (R. B. n. 16, p. 177), qui règle la composition et la compétence du Landtag.

« Les Etats, *Staende*, sont appelés, art. 124, à faire valoir par les voies constitutionnelles les droits du Pays auprès du Souverain. En vertu de cette mission, ils ont à coopérer par leur consentement à l'exercice du pouvoir législatif, à présenter au Roi, sur les défauts ou les abus de l'administration, des vœux, des représentations, des doléances, à porter plainte au sujet d'actes contraires à la Constitution, à voter les impôts reconnus nécessaires après enquête consciencieuse, et surtout à assurer par leur zèle et leur attachement le bien du Roi inséparable de celui de la Patrie, et les principes de la Constitution. »

On sait que la Constitution de l'Empire a restreint la compétence législative des landtags, mais, grâce au traité d'accession, 25 novembre 1870, le Würtemberg jouit, comme la Bavière, d'une situation privilégiée.

Tous les trois ans, art. 127, les Etats sont convoqués en session ordinaire. Ils se divisent, art. 128, en deux Chambres.

La première Chambre, *Chambre des seigneurs*, art. 129, se compose :

1) Des princes de la Maison Royale ;

2) Des chefs des Familles princières et comtales, et des représentants des communautés seigneuriales médiatisées aux possessions desquelles était jadis attachée une voix virile au Reichstag ou au Kreistag ;

3) De membres nommés par le Roi à titre héréditaire ou viager.

La nomination à titre héréditaire est subordonnée à des conditions de naissance noble et de fortune foncière, art. 130, dont les titres viagers, art. 131, sont affranchis. Dans ces deux catégories, art. 132, les nominations du Roi ne peuvent excéder le tiers des autres membres.

La seconde Chambre, *Chambre des députés*, art. 133, se compose :

1) De treize membres élus par et parmi la noblesse équestre ;

2) Des six surintendants généraux de l'Eglise protestante ;

3) De l'Evêque, d'un membre choisi par le grand chapitre dans son sein, et du plus ancien doyen de la confession catholique ;

4) Du Chancelier de l'Université ;

5) D'un député élu par chacune des villes de Stuttgart, Tübingen, Ludwigsburg, Ellwangen, Ulm, Heilbronn, Reutlingen ;

6) D'un député élu par chacun des bailliages.

Les conditions d'âge pour entrer dans la première Chambre, art. 134, sont, à l'égard des princes de la Maison Royale, la majorité fixée par la loi domestique ; à l'égard des autres membres héréditaires, la majorité de droit commun ; pour être éligible à la seconde, la majorité de trente ans.

Les conditions générales pour faire partie des Etats, art. 135, sont les suivantes ;

1° Appartenir à l'une des trois confessions chrétiennes et être citoyen würtembergeois ;

2° Etre irréprochable, c'est-à-dire ne pas avoir subi certaines peines dont la nomenclature a varié depuis 1819 ;

3° Ne pas être en état de faillite : l'incapacité dure après la procédure de faillite s'il y a eu condamnation pour désordre dans les affaires ; — les membres héréditaires de la première Chambre ne peuvent être privés de leur voix, après décisions d'une commission de dettes, s'ils ont encore un revenu de deux mille florins ;

4° N'être ni en puissance paternelle, ni en tutelle, ni au service d'un particulier.

En dehors des princes de la Maison Royale, art. 129 (Mohl, p. 563), le père et le fils ne peuvent, art. 148, être ensemble membres des Etats : si le cas se présente et que le père ne se retire pas spontanément, le fils doit se démettre.

Les deux conditions d'appartenir à une confession chrétienne et de ne pas être au service d'un particulier, ont été

supprimées, la première par une loi du 31 décembre 1861 (R. B., 1862, p. 3), la seconde par la loi du 26 mars 1868.

Les députés des villes et bailliages doivent en outre, art. 146 :

1° N'être ni chef d'une famille médiatisée, ni possesseur de biens équestres ;

2° Ne remplir dans le bailliage où ils sont élus aucune fonction d'Eglise ou d'Etat. — Les fonctionnaires ne pouvaient accepter le mandat sans l'autorisation de l'autorité supérieure : cette condition a été supprimée par la loi du 23 juin 1874, mais ils continuent à payer les frais de leur remplacement.

Aux termes de la charte du 25 septembre 1819, sont électeurs des treize députés de la noblesse équestre, art. 136, les possesseurs pour tout ou partie de biens équestres immatriculés comme tels : ne sont éligibles que les membres de familles équestres. — Sont électeurs des députés des villes et bailliages, art. 137, les bourgeois imposés de chaque commune. Le nombre des électeurs doit être au nombre des autres bourgeois, art. 138, comme un à sept. Le collége électoral, art. 139 et 140, se compose : 1° pour les deux tiers, des bourgeois qui ont dans le précédent exercice acquitté à l'Etat, soit pour des propriétés, soit pour des usufruits la plus forte somme en impôt direct ordinaire ; 2° pour un tiers, d'électeurs nommés par le reste des contribuables. La liste de ces deux catégories d'électeurs, art. 141, est laissée dans chaque commune à la disposition du public.

Ce régime électoral n'existe plus : la loi du 26 mars 1868 abroge, art. 3, les art. 138 à 141 de la Constitution, et modifie, art. 2, l'article 137 en ces termes : « Les députés des villes et bailliages sont élus directement par les citoyens, *Staats buerger*, wurtembergeois qui ont dans la circonscription électorale leur domicile, ou une résidence non purement transitoire, et qui ne sont pas expressément exclus par l'art. 142. »

L'ancien article 142 posait à l'électorat les mêmes conditions que l'article 135 à l'éligibilité : l'âge seul, au lieu de trente ans, art. 134, était fixé à la pleine majorité. La loi constitutionnelle du 26 mars 1868, exige l'âge de vingt-cinq ans ; elle maintient les mêmes conditions, ou à peu près, d'indépendance et d'honorabilité, mais comme elle supprime les conditions de cens, elle exclut les indigents.

La confection des listes électorales pour les députés des villes et bailliages a été réglée en dernier lieu par la loi électorale du 26 mars 1868. L'inscription sur la liste, art. 9, est une condition nécessaire pour l'exercice du droit de vote : mais tandis que les électeurs qui acquittent un impôt direct sont portés d'office sur la liste électorale, les autres électeurs doivent réclamer leur inscription et au besoin prouver leur capacité électorale. Quiconque a domicile ou résidence fixe dans plusieurs communes doit être inscrit sur la liste de la commune où il réside au moment de la confection de la liste. Pour chaque élection la liste doit être dressée avec le concours des électeurs à ce convoqués par proclamation, dans les dix jours qui suivent la publication du décret d'élection dans le *Regierungs-Blatt*, puis soumise pendant six jours à l'examen du public : après ce délai la liste est définitive ; elle ne peut, art. 15 § 1, être modifiée que si au moment de l'élection la commission électorale reconnaît à l'unanimité l'incapacité d'un inscrit et prononce sa radiation.

Quant aux opérations de scrutin, le vote pour les treize députés de la noblesse était, instruction ministérielle, 12 décembre 1819, p. 879, et paraît être resté public.

Pour les députés des villes et bailliages, aux termes de l'instruction du 6 décembre 1819, p. 860, il était également public : l'électeur votait par bulletin signé, ou, s'il ne savait écrire, portant une marque quelconque ; puis son nom et celui de son candidat étaient proclamés et portés au protocole : la loi du 26 mars établit le vote secret ; d'après la loi électorale du même jour, le bulletin doit être

mis sous enveloppe cachetée. Pour la validité de l'élection la Constitution, art. 143, exigeait que les deux tiers au moins des électeurs puissent prendre part au vote ; la loi du 26 mars 1868, qui étend le droit de suffrage, restreint cette proportion à la moitié : elle ajoute que les non-comparants, si l'élection est remise faute du nombre légal d'électeurs, doivent être invités spécialement, mais les frais ne sont pas à leur charge : comme on verra, l'élection ne doit en effet qu'être complétée : les votes déjà remis sont définitivement acquis au candidat. Tout électeur doit voter en personne : mais, à quelque catégorie qu'il appartînt, il pouvait, Const., art. 143 et 145, en cas d'empêchement pour cause de service, voter par mandataire, et, en cas qu'il remplît dans plusieurs cercles les conditions d'électorat, voter dans toutes ces localités : la loi du 26 mars 1868 restreint ce double bénéfice aux électeurs de l'ordre équestre ; les électeurs des villes et des bailliages, qui ont désormais le suffrage universel, ne peuvent plus en aucun cas voter par mandataire ni dans plusieurs cercles. Leur choix, du reste, art. 147, n'est pas restreint aux éligibles de la circonscription électorale. La durée du scrutin, Const., art. 150, était fixée à trois jours : la loi électorale du 26 mars 1868, art. 16, porte ce terme à sept jours comptés à partir du premier : si après ce délai la moitié des électeurs inscrits n'a pas voté, le grand bailli fixe un délai complémentaire.

Est élu celui qui a obtenu au moins, Const. art. 153 : le tiers des voix ; loi du 26 mars 1868 : la moitié des votes exprimés. Si l'élu n'accepte pas, celui qui avait obtenu le plus de voix après lui, pourvu qu'il réunît au moins le tiers des voix, d'après la Constitution, prenait sa place ; dans ce cas, comme celui où aucun des candidats n'a réuni plus de la moitié des voix, la loi du 26 mars 1868 impose une nouvelle élection : dans le dernier cas, le choix des électeurs ne peut porter que sur l'un des deux candidats qui ont eu

le plus de voix. Si au second tour il y a égalité, le sort décide.

Les députés de toute catégorie, art. 157, sont élus pour six ans.

Conformément au principe représentatif du droit moderne, l'élu, art. 155, représente, non pas son district électoral, mais le pays tout entier : aussi ses commettants ne peuvent-ils lui donner d'instructions.

Pour que les Chambres soient en nombre, art. 160, il faut la présence, dans la première de la moitié, dans la seconde des deux tiers des membres. Les membres, art. 156, votent en personne; toutefois dans la première Chambre les membres héréditaires peuvent voter par l'entremise soit d'un collègue, soit de leur héritier présomptif, soit même, s'ils sont mineurs, de leurs tuteurs.

Au Roi seul, art. 172, appartenait l'initiative des lois : les Etats n'avaient qu'un droit de pétition. Actuellement, loi du 23 juin 1874, art. 6, le droit de proposer des lois appartient au Roi et aux deux Chambres.

En principe, art. 177, les deux Chambres délibèrent séparément. Toutefois elles ont la faculté de se réunir : mais ce n'est que dans un cas exceptionnel, art. 183.

Sur les impôts, en cas de non-entente entre les deux Chambres, art. 181, leurs votes sont réunis, et c'est la majorité ainsi formée qui décide : en cas de partage la voix prépondérante appartient au président de la seconde Chambre. Sur toute autre matière, art. 182, les votes restent séparés, et c'est seulement si les décisions de chaque Chambre sont conformes qu'elles sont portées au Roi pour obtenir sa sanction.

Une proposition adoptée par une Chambre et rejetée par l'autre, art. 183, ne peut revenir au même Landtag. Si au Landtag suivant elle se renouvelle et qu'elle ait le même sort, les deux Chambres se réunissent pour délibérer en commun : si elles ne peuvent encore s'entendre, et qu'il s'agisse d'une proposition du Roi, elles ont seulement à

faire connaître au Roi leur non-entente : au Roi dans ce cas appartient la décision. C'est pour le Souverain un moyen de gouverner avec une seule Chambre : il répond à l'état intellectuel de l'Allemagne, où il est si difficile à deux esprits de tomber d'accord sur un ensemble d'idées.

11.

De toutes les constitutions particulières, la plus importante est celle de la Prusse : régissant le plus grand Etat d'Allemagne, c'est elle qui exerce sur le droit public des autres Etats le plus d'influence.

Dans les différents territoires de la monarchie prussienne, plus qu'ailleurs peut-être, à la fin du XVIIIe siècle, les assemblées d'Etats avaient perdu leurs droits. C'est le Grand-Electeur Frédéric-Guillaume, 1640-1688, qui le premier y porte atteinte. Partout où les Etats pouvaient gêner son absolutisme, notamment pour les impôts, il écarte leur intervention. A partir du Roi Frédéric-Guillaume Ier, 1713-1740, aucun Landtag n'est convoqué, si ce n'est à chaque avénement pour rendre hommage au nouveau Roi. Dans les territoires acquis en 1802, en compensation de la rive gauche du Rhin, il n'est plus question des droits des Etats. Déjà en Silésie, depuis l'annexion, ce qui pouvait subsister de droits représentatifs était tombé en désuétude.

La catastrophe de 1806 fut pour le gouvernement lui-même le point de départ d'une réaction libérale. On voulut, avant même que l'opinion publique les réclamât, opérer des réformes. Le ministre Stein, 5 octobre 1807-fin 1808, en réalisa une partie, et lorsqu'il dut se retirer, en traça le programme dans la circulaire du 24 novembre 1808 qui passe pour son testament politique.

« Il s'agissait, dit-il, de faire cesser le manque d'harmonie qui se trouve dans la nation, de détruire la lutte des ordres

qui a fait notre malheur, d'assurer à chaque individu de la nation la faculté légale de développer librement ses forces dans une direction morale. Le dernier reste de l'esclavage, le servage, est aboli, et l'inébranlable appui de tous les trônes est établi dans la volonté des hommes libres. Le droit illimité d'acquérir la propriété foncière est proclamé, les villes sont déclarées majeures. Il n'y a plus à accomplir qu'un petit nombre de réformes importantes.

» 1) Le gouvernement ne peut procéder que du pouvoir suprême. Dès que le droit de régler et de conduire les actions d'un sujet peut être acquis en héritant ou en achetant un fonds de terre, la puissance suprême perd sa dignité, et dans le sujet offensé s'affaiblit le lien qui le rattache à l'Etat. Que le Roi soit l'unique seigneur, en tant que cette dénomination désigne le pouvoir de police, et que son droit soit exercé par celui auquel il l'a confié. Des propositions ont été faites pour l'introduction de ce principe.

» 2) Que celui qui doit dire le droit ne dépende que de la puissance suprême. L'abolition de la juridiction patrimoniale est déjà introduite.

» 3) Le servage n'existe plus, etc.

» Ces trois propositions sont le fondement de la liberté des sujets, de leurs droits et de leur fidélité à l'égard du Roi. Toutes les mesures qui en découlent ne peuvent que produire le bien.

» Le moyen le plus efficace me paraît être :

» 4) Une représentation nationale générale. Le droit et la puissance de notre Roi m'étaient sacrés et doivent nous rester tels. Mais afin que ce droit et cette puissance puissent opérer le bien qui sont en eux, il me paraissait nécessaire de donner à la souveraine puissance un moyen de connaître les désirs du peuple et de mettre au jour leur expression.

» Si toute part aux opérations de l'Etat est enlevée au peuple, si on lui enlève même l'administration de ses affaires communales, il arrive bientôt à regarder le Gou-

vernement tantôt avec indifférence, tantôt, dans certains cas, comme en opposition avec lui.

» De là viennent les conflits, ou du moins le manque de bonne volonté à se sacrifier pour l'existence de l'Etat.

» Là où la représentation de l'Etat existait déjà parmi nous, elle était très imparfaitement instituée.

» Mon plan était en conséquence que tout citoyen actif, qu'il possédât cent charrues ou une seule, qu'il fût agriculteur, industriel ou commercant, qu'il exerçât un métier civil ou fût attaché à l'Etat par des liens intellectuels, devait avoir un droit de représentation. Plusieurs plans m'ont été soumis dans ce but, je les ai proposés. De l'adoption ou du rejet d'un tel plan dépend le bonheur ou le malheur de notre Etat; car ce n'est que par cette voie que l'esprit national peut être d'une manière positive éveillé et animé.»

Ce programme paraissait être celui du Gouvernement. De 1808 à 1812, les Etats provinciaux sont appelés à prendre part à l'administration publique, et, comme le dit l'article 18 de l'ordonnance du 26 décembre 1808, à en signaler les défauts et à y proposer des améliorations. Dès cette époque Frédéric-Guillaume III répète plusieurs fois son intention de donner au pays « une représentation convenablement organisée.» Au Congrès de Vienne, c'est la Prusse qui fait le plus d'efforts pour introduire dans l'acte fédéral des dispositions imposant à chaque Gouvernement d'adopter des institutions représentatives. Dès le 13 septembre 1813, Hardenberg avait communiqué à Metternich un plan arrêté dans ce but avec Stein et Solms. Dans chaque pays devait être établie une représentation composée de deux Chambres, avec des membres héréditaires et des membres électifs; ces Chambres devaient avoir une part déterminée à la législation et le droit de consentir l'impôt. On sait que le Congrès se borna à poser un principe général; mais le Roi de Prusse, par l'ordonnance du 22 mai 1815, devançait pour ses Etats les promesses de l'acte fédéral.

« Pour donner à la nation prussienne, disait-il, un gage

de notre confiance et qu'ainsi la postérité reçoive exactement et conserve à jamais, dans une Charte écrite comme Constitution de l'Etat prussien, les principes d'après lesquels nos prédécesseurs et nous-mêmes avons conduit le Gouvernement de notre Empire avec une sérieuse attention pour le bonheur de nos sujets, nous avons décidé ce qui suit :

§ 1. Une représentation du peuple doit être formée.

§ 2. Dans ce but :

a) Là où les Etats provinciaux existent encore avec avec plus ou moins d'action, ils seront rétablis et constitués d'après les besoins du temps ;

b) Là où actuellement il n'existe pas d'Etats provinciaux, il en sera institué.

§ 3. Est élue par les Etats provinciaux l'Assemblée des représentants du pays, qui doit siéger à Berlin.

§ 4. La compétence des représentants du pays s'étend à la délibération sur tous les objets de la législation qui concernent les droits personnels et réels des citoyens, y compris l'impôt. »

L'ordonnance convoquait à Berlin pour le 1er septembre une commission de fonctionnaires et d'habitants des provinces à l'effet d'organiser les Etats provinciaux et de préparer la Charte. Cette Commission ne se réunit pas ; mais l'ordonnance du 20 mai 1817, qui créait le Conseil d'Etat, contenait la promesse suivante :

« La coopération de la future représentation du pays à la législation sera fixée par la Charte, qui sera rendue en vertu de notre ordonnance du 22 mai 1815. »

Et dix jours plus tard, 30 mars, un ordre royal nommait une nouvelle Commission. Les membres en étaient pris dans le Conseil d'Etat. Elle devait convoquer les habitants des provinces, soumettre ses travaux au Conseil d'Etat, et celui-ci en extraire des propositions qui seraient

présentées au Roi. Au lieu de convoquer les provinciaux, les membres de la Commission visitèrent séparément quelques provinces et recueillirent des renseignements. En même temps le chancelier d'Etat Hardenberg se faisait adresser par toutes les Régences (*Regierungen*) des notices sur les anciennes Constitutions, une statistique des familles nobles, de leurs propriétés foncières, de leurs impôts, enfin des avis sur les réformes à faire : le tout fut communiqué à la commission. On ne sait rien de plus sur ses travaux.

Bientôt tout fut arrêté. Le 5 février 1818, le ministre de Prusse déclarait encore à la diète germanique que son Gouvernement voulait tenir les promesses données et accomplir les réformes. En 1819, le bruit courut même que les termes de la Charte étaient arrêtés et le jour où le Roi devait la signer fixé : ce bruit est confirmé par un écrit du temps que Hardenberg paraît avoir inspiré (Roenne, *Staats-Recht der Preussischen Monarchie*, 3e éd., I, 21, note 5). Mais à la fin de cette même année 1819, le ministère est modifié : Beyme, Boyen, Humboldt, dont on peut dire ce que Metternich dit de Stein : « il relevait directement du parti révolutionnaire (I, 170), » se retirent, et l'œuvre constitutionnelle paraît suspendue. Il n'est pas prouvé d'ailleurs que les projets de réformes aient été complétement abandonnés : on les remettait seulement à une époque plus favorable. Les mouvements démagogiques de 1819 imposaient aux esprits les plus libéraux une grande réserve, et l'on peut croire à la sincérité de Hardenberg, lorsqu'en 1820 il écrivait dans une lettre publiée par tous les journaux « qu'on doit se fier au progrès lent sans doute, mais sûr, du Gouvernement, et que la Constitution sera préparée d'après les principes publiés, notamment d'après ceux qui ont été posés dans l'ordonnance du 22 mai 1815. » L'ordonnance du 17 janvier 1820 renouvelle ces promesses en déclarant que les futurs emprunts devront être consentis par une assemblée d'Etats de tout le Royaume. En 1820, au plus fort de la réaction monarchique, le Roi aurait donc pu

répéter ce qu'il disait, janvier 1818, en réponse à une adresse de la ville de Coblentz : « C'est un crime de douter de l'accomplissement de ma parole. »

Son ministre Hardenberg ne renonçait pas à l'ancien programme : « Il voulait, dit Bülow-Cummerow, des Etats du Royaume avec plus que voix délibérative, il voulait voir pour le plat pays une constitution pareille à celle que les villes avaient reçues sous Stein. Il voulait effacer tous les éléments aristocratiques, et était convaincu que la conservation de la monarchie dépendait d'une constitution sur le modèle de la constitution française. » Mais l'exemple des ministres de Louis XVI était une leçon, et, dit une brochure inspirée sinon écrite par lui, « il désirait que toutes les réformes fussent accomplies avec prudence et mesure, afin que le gouvernement ne se perdît pas dans l'opinion publique (Roenne I, 23, n. 3 et 2). »

Un premier pas dans cette voie de prudence fut fait avec l'ordonnance générale du 5 juin 1823, par laquelle le Roi établissait « des Etats provinciaux dans le sens de l'ancienne Constitution allemande et tels que les comportent le caractère de l'Etat et les besoins du temps. »

L'organisation des Etats est ainsi réglée par cette ordonnance.

La condition pour être membre des Etats comme électeur ou comme éligible est la propriété foncière. Cette disposition provenait d'idées féodales : on lui reprocha de ne pas être en rapport avec les besoins d'une époque où l'industrie et le commerce sont devenus facteurs d'intérêts matériels distincts de ceux de la propriété foncière et souvent opposés (Roenne, I, § 143, n. 5).

Les Etats provinciaux sont l'organe légal des différents états ou ordres de sujets dans la province : noblesse équestre, et, dans quelques provinces, noblesse médiatisée, villes, communes rurales.

De ce caractère résulte leur compétence, dont le cercle est ainsi fixé :

1) Aux Etats provinciaux doivent être soumis les projets de loi ne concernant que la province.

2) Tant qu'il n'y aura pas d'assemblée générale des Etats, doivent également leur être soumis pour qu'ils en délibèrent, les projets de lois générales qui ont pour objet des changements dans les droits personnels ou réels et dans les impôts, en tant qu'elles concernent la province.

3) Les Etats provinciaux ont le droit de faire parvenir au Roi les vœux et les doléances qui ont rapport au bien et à l'intérêt particulier de toute la province ou d'une de ses parties.

4) Les affaires communales de la province doivent être laissées à leur décision sous réserve de l'approbation et de la surveillance du Roi.

Dans cette loi générale sont annoncées :

1° Des lois spéciales qui organisent dans chaque province la forme et les limites des Etats et qui ne peuvent être changées que de leur consentement. Ces lois furent trois lois du 1er juillet 1823 pour la marche de Brandebourg et le margraviat de Basse-Lusace, pour la Prusse, pour le duché de Poméranie et la principauté de Rügen ; cinq lois du 27 mars 1824 pour le duché de Silésie, le comté de Glatz, le margraviat de Haute-Lusace prussienne, pour la province de Saxe, à l'exception de l'ancienne Marche, pour les Provinces rhénanes (Niederrhein, Clève, Julich, Berg), pour la province de Westphalie, pour le grand-duché de Posen.

2° Une loi organisant des Etats généraux pour l'ensemble du Royaume. Cette loi ne fut pas rendue sous le règne de Frédéric-Guillaume III.

L'organisation provinciale arrêtée par ces lois subsiste encore, sauf pour les provinces de Prusse, de Brandebourg, de Poméranie, de Silésie et de Saxe, où la loi du 29 juin 1875 a introduit des réformes fondamentales (*Annuaire de la législation étrangère*, V, 1876, 327-394).

Ces institutions ne suffisaient pas au parti de la réforme :

il lui fallait ce qui lui avait été promis en 1815, une représentation générale de tout le Royaume. Elle ne lui fut donnée que sous le règne suivant.

En montant sur le trône, 7 juin 1840, Frédéric-Guillaume IV paraissait disposé à continuer l'œuvre de la Constitution. « Vrai, généreux, spirituel et bon, dit un grand seigneur posnanien qu'il honorait de son amitié, le comte Raczynski, il croyait à la loyauté de tous et à l'effet des nobles paroles qu'il prononçait en toute occasion. Les rêves les plus riants lui apparaissaient comme des réalités certaines. Illusions de popularité, amour et désir ardent du bien, telles étaient les préoccupations de son esprit et les erreurs de son cœur au début de son règne (Adhémar d'Antioche, 46). » Mais afin de ne rien céder à la Révolution, il opposait des refus à toutes les réclamations des libéraux : il voulait que la réforme partît de l'initiative royale sans lui être imposée

En 1841 il soumet aux différents Landtags provinciaux des projets de loi pour l'établissement de Comités d'Etats (*Staendische Auschüsse*). Tous se prononcent pour l'opportunité de la mesure. Huit ordonnances du 21 juin 1842 fixèrent en conséquence, pour huit provinces de la monarchie, la formation de ces Comités d'Etats. Ils avaient pour mission :

1° D'aplanir les différends entre plusieurs Landtags sur des projets de loi.

2° D'être consultés, quand le Roi le jugerait bon, sur les difficultés qui peuvent surgir dans les sphères supérieures de la délibération législative.

3° D'être consultés sur des objets non soumis jusqu'ici aux Etats provinciaux, quand il paraîtrait convenable de prendre sur ces objets l'avis d'hommes expérimentés choisis parmi les habitants des provinces.

4° D'approuver les lois d'intérêt général.

Un ordre royal, à la suite de ces ordonnances, convoqua ces comités à Berlin pour le 18 octobre ; ils y délibérèrent

sur plusienrs questions de législation et d'intérêt public (Cf. *Die Wirksamkeit der staendischen Ausschuss-Versammlung des Jahres 1842. Koenigsberg 1843*).

Quelques années plus tard, la patente du 3 février 1847 créait le Landtag réuni. Elle débute en ces termes :

« Depuis le commencement de notre règne, nous avons constamment appliqué nos soins particuliers au développement des rapports constitutionnels de notre pays.

» Nous reconnaissons dans cette affaire l'une des tâches les plus importantes de la mission royale à nous confiée par Dieu, laquelle renferme ce double but : conserver à nos successeurs dans le gouvernement les droits, la dignité et la puissance de la couronne que nous avons héritée de nos aïeux de glorieuse mémoire, mais en même temps aussi octroyer aux fidèles Etats de notre monarchie cette influence qui, en harmonie avec les droits et les rapports essentiels de notre monarchie, est propre à assurer à la patrie un avenir de prospérité...

» En conséquence, complétant les lois données par feu Sa Majesté notre père, savoir l'ordonnance du 17 janvier 1820 sur la dette publique et les lois du 5 juin 1823 sur l'établissement des Etats provinciaux, nous avons décidé ce qui suit :

» 1) Aussi souvent que les besoins de l'Etat réclameront soit de nouveaux emprunts, soit l'introduction de nouveaux impôts, soit l'élévation d'impôts existants, nous rassemblerons auprès de nous les Etats provinciaux de notre monarchie en Landtag réuni, pour réclamer quant aux premiers la coopération des Etats prévue par l'ordonnance sur la dette publique et pour nous assurer quant aux derniers leur approbation.

» 2) Désormais nous convoquerons périodiquement le Comité réuni des Etats.

» 3) Au Landtag réuni et à sa place au comité réuni des Etats nous confions :

» a) La coopération à la législation, conférée par la loi

du 5 juin 1823 aux Etats provinciaux tant qu'il n'y a pas eu d'assemblée générale des Etats ;

» b) La coopération, prévue par la loi du 17 janvier 1820, à l'acquittement des intérêts et du capital de la dette publique, autant que cette coopération n'est pas attribuée à la députation des Etats pour la dette publique ;

» c) Le droit de pétition sur les affaires intérieures non exclusivement provinciales. »

Des ordonnances publiées à la même date réglaient :

La composition du Landtag réuni ;

La convocation périodique du comité réuni et ses attributions ;

La composition d'une députation des Etats pour la dette publique.

Le Landtag réuni, formé des huit Landtags provinciaux, se partageait en deux curies :

Curie des Seigneurs (ordre des princes, des comtes et des seigneurs : 80 voix) ;

Curie des trois Etats (députés de l'ordre équestre : 231 voix — de l'ordre des villes : 182 voix — de l'ordre des communes rurales : 124 voix).

Le Landtag délibérait et prenait ses décisions soit par curies, soit en assemblée générale. Il n'avait aucune périodicité, mais le Comité réuni des Etats devait être convoqué tous les quatre ans ou dans les quatre ans après la clôture du dernier Landtag.

Le premier Landtag réuni s'ouvrit à Berlin le 11 avril 1847, et resta en session jusqu'au 26 juin. Dans le discours du trône se trouvait cette phrase célèbre : « Je ne souffrirai pas qu'entre Dieu Notre Seigneur qui est au Ciel et ce pays, s'introduise comme une seconde providence un papier écrit qui nous gouvernerait par ses paragraphes et remplacerait ainsi l'antique et sainte fidélité. » Le Roi ajoutait que d'après la loi de Dieu et les traditions du pays la Couronne doit agir librement, et non suivre le caprice des

majorités ; sinon « la Prusse deviendrait bientôt un vain son en Europe. »

L'opinion n'était pas encore satisfaite. Le Landtag demanda que sa périodicité fût reconnue et la compétence du Comité limitée aux termes de l'ordonnance du 21 juin 1842. A la session suivante du Comité réuni des Etats, convoqué à Berlin pour le 17 janvier 1848 par patente du 3 décembre, les institutions nouvelles furent attaquées par les libéraux comme incomplètes. « Un mot eût suffi, s'écria Camphausen dans la séance du 18 janvier, pour mettre fin à la lutte constitutionnelle. Ce mot n'a pas été prononcé. On doit en subir lès conséquences. L'histoire jugera entre le Gouvernement et nous. »

Le Roi céda, et dans la séance de clôture, 6 mars 1848, fit transmettre au Comité un message du 5, annonçant qu'il avait décidé :

1) De transmettre au Landtag réuni la périodicité octroyée par la patente du 3 février 1847 au Comité réuni des Etats.

2) De restreindre la compétence du Comité réuni des Etats de la manière indiquée par le premier Landtag réuni.

Le message annonçait en outre une ordonnance modifiant la Constitution du 3 février 1847. Mais cette ordonnance, qui devait paraître avant la convocation du Landtag réuni, ne fut pas rendue.

Les événements se précipitaient. On a vu quel contrecoup la Révolution survenue à Paris avait eu en Allemagne (II, 2) : la Prusse fut peut-être le pays le plus ébranlé. Une patente royale du 14 mars, en raison de la gravité des circonstances, convoqua le Landtag réuni pour le 27 avril, et quelques jours plus tard, 18 mars, afin de pourvoir aux élections de l'Assemblée constituante de Francfort qui devait se réunir dans les premiers jours de mai, une proclamation dont on a lu plus haut des passages avança cette convocation au 2 avril. C'est aussi le 18 mars

que la Révolution éclatait à Berlin : elle fut promptement réprimée par les armes, et quand le Landtag se réunit à la date fixée l'ordre était rétabli.

Deux projets de loi furent soumis au Landtag et adoptés par lui presque sans changement : c'étaient un projet de loi électorale pour la future Assemblée constituante de Prusse, et un projet d'ordonnance sur quelques points de la future Constitution. Ces deux projets devinrent, le second l'ordonnance du 6 avril, et le premier la loi électorale du 8 avril 1848.

Aux termes de cette loi, est électeur primaire, *urwaehler*, dans la commune où il a son domicile depuis six mois ou sa résidence, pourvu qu'il ne tire point de l'assistance publique ses moyens de subsistance, tout Prussien âgé de vingt-quatre ans et jouissant de ses droits civils. Par 500 âmes ou par commune de 300 âmes, un électeur du second degré, *wahlmann*. Ne sont éligibles comme *wahlmaenner* que les urwaehler de la circonscription.

Est éligible comme député, dans toute l'étendue de Royaume, tout Prussien âgé de trente ans et jouissant de ses droits civils. Par cercle de Landrath, par ville n'appartenant pas à un cercle, un député et un remplaçant. Si le cercle ou la ville atteignent 60,000 âmes, deux députés. Par fraction de 40,000 âmes en sus, un député.

Les élections, pour les *wahlmaenner* comme pour les députés, ont lieu au vote secret et à la majorité absolue des électeurs présents. Le contentieux en appartient à la prochaine Assemblée.

Cette Assemblée, dont les membres devront, art. 10, voter d'après leurs convictions sans être liés par des instructions ou des mandats, aura pour objet, art. 13 :

1) D'établir, d'accord avec la Couronne, la future Constitution de l'Etat.

2) D'exercer par intérim et pendant sa durée les fonctions exercées jusqu'ici par les Assemblées d'Etats, notamment en ce qui concerne les impôts et les emprunts.

L'Assemblée fut ouverte, 22 mai 1848, par le Roi en personne. Camphausen, devenu président du Conseil des ministres, lui soumit un projet de Constitution. Elle nomma, pour en arrêter un autre, une commission de vingt-quatre membres. Ses délibérations sur le travail de la commission commencèrent le 12 octobre : mais les événements ne lui permirent d'arrêter que le préambule et les quatre premiers articles. Après les troubles du mois de mars, le parti démagogique avait cessé d'agir. La discussion de la Charte constitutionnelle fut pour lui une occasion de rentrer en scène : il fit des démonstrations républicaines et usa contre les députés de procédés d'intimidation. Le Roi, instruit par l'exemple de Louis XVI, use d'énergie : il change son ministère, et le comte de Brandenburg, nouveau président du Conseil, communique à l'Assemblée, 9 novembre, un message du 8 en vertu duquel elle était transférée à Brandebourg et ajournée au 27. Une partie demeura à Berlin en nombre suffisant pour délibérer et continua ses séances jusqu'an 15 novembre. Elle prit ce jour-là, pour vaincre le Gouvernement, la résolution de refuser l'impôt : « Le ministère Brandenburg, disait la motion, n'a pas le droit de disposer des deniers publics et de lever des impôts tant que l'Assemblée nationale peut tranquillement continuer ses délibérations à Berlin ; cette disposition entrera en vigueur à partir du 17 novembre. » Le Gouvernement n'attendit pas cette date, et le 15 au soir l'Assemblée de Berlin était dissoute par la force armée. Dès le 11 une circulaire du ministre avait déclaré que les délibérations de l'Assemblée de Berlin étaient sans valeur et que le Gouvernement ne pouvait les reconnaître. Une proclamation du Roi en date du même jour justifiait le transfert et l'ajournement de l'Assemblée, et promettait que le Gouvernement n'abandonnerait pas les voies constitutionnelles. L'Assemblée de Brandebourg siégea du 27 novembre au 1er décembre ; elle ne fut en nombre que dans la dernière séance. Quatre jours après, 5 décembre, le Roi en prononçait la dissolution,

octroyait une Charte, et convoquait à Berlin, pour le 26 février 1849, deux Chambres chargées de réviser la Constitution octroyée. Deux lois électorales, octroyées le 6, réglaient la composition de ces deux Chambres.

La loi relative à la seconde Chambre se réfère en grande partie à la loi du 8 avril 1848. Toutefois elle en diffère sur des points essentiels. Aux anciennes conditions d'électorat et d'éligibilité, elle ajoute, pour l'électorat l'indépendance, pour l'éligibilité le fait d'appartenir depuis un an à l'Etat prussien. Un *wahlmann* par 250 urwaehler, non plus 500. Par circonscription, deux députés : le remplaçant disparaît. Le scrutin secret est maintenu. L'Assemblée nationale comptait 402 membres, la seconde Chambre est restreinte à 350,

La loi électorale pour la première Chambre ne devait être qu'intérimaire. En voici les dispositions essentielles. Sont privées de l'électorat et de l'éligibilité les personnes qui ont perdu la pleine jouissance des droits civils. Est *urwaehler* dans la commune où il a depuis six mois son domicile ou sa résidence, tout Prussien âgé de trente ans, et qui paie annuellement 8 thalers au moins de *Klassensteuer*, ou qui justifie d'une propriété foncière d'au moins 5,000 thalers, ou d'un revenu net et annuel de 500 thalers. Cent *urwaehler* élisent un *wahlmann* parmi les *urwaehler* de la commune, du district, de la section. Chaque circonscription doit être formée de telle sorte que dans chacune d'elle deux ou trois députés soient élus par les wahlmaenner. Est éligible comme membre de la première Chambre tout Prussien âgé de quarante ans et qui appartient depuis cinq ans au moins à l'Etat prussien. Les élections des *wahlmaenner* et des députés ont lieu au scrutin secret et à la majorité absolue des électeurs présents. La Chambre compte cent quatre-vingt membres.

Les deux Chambres se réunirent à Berlin le 26 février 1849. La première tout entière et la majorité de la seconde appartenaient au parti monarchique. Mais cette majorité se

composait en grande partie d'hommes sans opinions arrêtées : il était à craindre que la minorité démocratique, remuante et résolue, ne parvînt à la morceler (Adhémar d'Antioche, 66). L'attitude de la Chambre confirmait ces craintes : elle avait reconnu comme valable la Constitution d'Empire votée à Francfort, et déclaré illégal l'état de siége que le Gouvernement maintenait à Berlin depuis les troubles. Le Gouvernement pensa qu'il était dangereux de lui confier l'achèvement de l'œuvre constitutionnelle : le 27 avril, il en prononça la dissolution et ajourna la première Chambre.

Une loi électorale nouvelle, celle du 30 mai 1849, fut rendue en vertu de l'article 105 de la Constitution du 5 décembre 1848, aux termes duquel, en cas de nécessité et quand les Chambres ne sont pas réunies, la Couronne peut, sous la réserve de l'acceptation ultérieure des Chambres, rendre des ordonnances ayant force de loi. Par message du même jour, les Chambres étaient convoquées pour le 7 août. Au 31 janvier 1850, la révision était achevée, la Charte promulguée, et le 2 février elle paraissait dans la *Gesetz-Sammlung*.

C'est par la répartition des électeurs primaires en trois classes et par le vote public que la loi du 30 mai 1849 se distingue surtout de la loi du 6 décembre 1848, qui admettait le vote par tête et le scrutin secret. L'objet de cette double modification était d'écarter les causes de trouble que présentait l'ancien mode d'élection, et d'obtenir une représentation nationale qui répondît aux aspirations générales et assurât à chaque couche de la société une influence proportionnée à son importance réelle. On voit que ces prévisions ne furent pas déçues : la Chambre ainsi nommée s'entendit avec les autres pouvoirs et acheva l'œuvre constitutionnelle. La Révolution reculait devant le Droit. Mais pour comprendre ce résultat, il faut s'élever au-dessus des lois positives, et ne pas oublier l'état moral de la nation : en face du parti révolutionnaire, le parti monarchique,

écrivait Donoso Cortes, « compte toute l'aristocratie, et celle-ci n'est pas corrompue comme ailleurs ; la grande masse de la population, toujours amie de l'ordre, et enfin l'armée, qui est la mieux disciplinée et la plus brillante de l'Europe. » (Adhémar d'Antioche, 66).

Voici quels sont, relativement aux Chambres, les principes de la Charte et les changements ultérieurs qu'ils ont subis.

La puissance législative est exercée en commun par le Roi et par deux Chambres, art. 62. Ces deux Chambres, en vertu de la loi du 10 mai 1855, portent le nom, la première de Chambre des seigneurs (*Herrenhaus*), la seconde de Chambre des députés (*Haus der Abgeordneten*).

Aux termes de la Charte, la première Chambre se composait, art. 65 :

a) Des princes majeurs ;

b) Des chefs des familles médiatisées de Prusse et des chefs des familles qui par ordonnance royale ont par ordre de primogéniture dans la ligne directe un siége et une voix héréditaires dans la première Chambre. Cette ordonnance fixera en même temps à quelles conditions ce droit est attaché à des propriétés foncières déterminées. Le droit ne peut être exercé par représentation, il est suspendu pendant la minorité, pendant la durée du service pris dans un Etat non allemand, ou pendant que le titulaire n'a pas son domicile en Prusse ;

c) De membres nommés à vie par le Roi. Leur nombre ne peut dépasser le dixième des membres compris sous *a* et *b*.

d) De quatre-vingt-dix membres élus directement, d'après les dispositions de la loi, par trente fois le nombre des électeurs primaires, art. 70, les plus imposés ;

e) De trente membres élus, d'après les dispositions de la loi, par les conseillers municipaux des plus grandes villes du pays parmi leurs collègues.

Le total des membres compris de *a* à *c* ne peut dépasser le total des membres compris de *d* à *e*.

Une dissolution de la première Chambre ne porte que sur les membres élus. La durée de la législature pour la première Chambre est de six ans.

Est éligible, art. 68, tout Prussien âgé de quarante ans, qui n'a point perdu par suite d'un jugement régulier la pleine jouissance de ses droits civils et qui appartient depuis cinq ans à l'Etat Prussien. Les membres de la première Chambre ne reçoivent ni indemnités de voyage ni traitement.

Jusqu'au 7 août 1852, époque où la première Chambre devait être formée, la loi électorale du 6 décembre 1848 restait en vigueur.

Cette organisation fut bientôt modifiée.

La loi du 7 mai 1853 arrêta que la première Chambre serait formée par ordonnance royale qui ne pourrait être changée que par une loi, et que les membres en seraient nommés par le Roi avec un titre héréditaire ou viager. L'ordonnance fut rendue le 12 octobre 1854. Elle porte que la première Chambre se compose :

1) De princes de la Maison Royale, que le Roi se réserve d'y appeler quand, en vertu de la loi domestique (*Unser Hausgesetz*), ils ont atteint la majorité ;

2) De membres héréditaires, savoir :

Les chefs des familles princières de Hohenzollern-Hechingen et Hohenzollern-Sigmaringen ;

Les chefs des familles médiatisées par l'acte fédéral du 8 juin 1815 ;

Les autres princes, comtes et seigneurs appelés par l'ordonnance du 3 février 1847 à la Curie des seigneurs du Landtag réuni ;

Les personnes nommées avec titre héréditaire par une ordonnance spéciale qui fixe les conditions de l'hérédité ;

3) De membres nommés à vie, savoir :

Les personnes présentées au Roi en vertu des dispositions de l'ordonnance ;

Les possesseurs des quatre grandes charges du Royaume de Prusse : le grand burggraf, le grand maréchal, le chambellan, le chancelier ;

Les personnes que le Roi honore de cette marque de confiance, et parmi lesquelles sont pris les syndics de la Couronne, chargés de résoudre les grandes questions de droit, et de juger les affaires de la Chambre.

Le droit de présentation appartient :

1) Aux chapitres appelés par l'ordonnance du 3 février 1847 à la Curie des seigneurs : ce sont les chapitres de Brandebourg, de Mersebourg et de Naumbourg, titulaires d'une voix virile aux Landtags provinciaux ;

2) Dans chaque province, à l'union qui se formera entre les comtes possesseurs de biens équestres, pour présenter chacune un candidat ;

3) A l'union des familles distinguées par leurs grandes possessions héréditaires ;

4) A l'union de la propriété foncière ancienne ou consolidée ;

5) A chaque université ;

6) Aux villes qui obtiendront ce droit.

Pour faire partie de la première Chambre, il faut être sujet prussien, avoir la pleine jouissance des droits civils, être domicilié en Prusse, ne pas se trouver au service actif d'un Etat non allemand, et, sauf les princes de la Maison Royale, avoir atteint l'âge de trente ans.

Quant à la seconde Chambre, d'après la Constitution, elle comptait trois cent cinquante membres. Après l'acquisition des principautés de Hohenzollern, ce nombre fut porté à trois cent cinquante deux par la loi du 30 avril 1851, et à quatre cent trente-deux après les annexions de 1866 par la loi du 17 mai 1867. Les élections sont réglées par la loi du 30 mai 1849 et par la Constitution, article 69-74. La Constitution modifie en quelques points la loi du

30 mai 1849, mais, art. 115, elle en maintient provisoirement l'ensemble, jusqu'à la loi nouvelle qu'elle annonce et qui n'a pas encore été rendue. Ces modifications elles-mêmes ne sont pas entrées partout en vigueur : dans les nouvelles acquisitions, c'est la loi du 30 mai 1849, plus libérale que la Charte constitutionnelle, qui a été introduite avec des changements auxquels il n'y a pas lieu de s'arrêter par les lois des 30 avril 1851, 17 mai 1867, 9 mars 1868, 11 mars 1869, et par l'ordonnance du 14 septembre 1867. Il faut donc, pour connaître le système électoral prussien, lire la loi de 1849 et la Charte de 1850 (Roenne, § 115, I, II).

Les élections sont à deux degrés.

D'après la loi de 1849, art. 8, est électeur primaire, *urwaehler*, dans la circonscription où il a six mois de domicile, tout Prussien indépendant (*selbststaendig*), âgé de vingt-quatre ans et jouissant de ses droits civils, pourvu qu'il ne soit pas à la charge de l'assistance publique. La condition d'indépendance est nouvelle ; la loi ne l'a pas autrement définie, mais une circulaire ministérielle a donné, comme exemples de personnes qui ne la remplissent pas, le fou, le prodigue, le prisonnier. — La Constitution, art. 70, porte l'âge à vingt-cinq ans, et remplace l'énumération des autres conditions par une formule à peu près équivalente : pour prendre part aux élections politiques, il faut être capable de prendre part aux élections municipales. Mais tandis que pour les élections municipales on peut voter dans toutes les communes où l'on remplit les conditions, pour les élections politiques on ne peut voter qu'une fois et dans une seule commune. — La loi de 1849, art. 9, reconnaît aux militaires la qualité d'électeurs : cette qualité leur a été enlevée, tant pour les élections de la Prusse et des autres Pays allemands que pour les élections d'Empire, par la loi d'Empire du 2 mai 1874.

Un électeur du second degré, *wahlmann*, est à élire par population de deux cent cinquante âmes. Les *urwaehler*

sont divisés pour le vote en trois sections, en raison de leurs impôts directs, de telle sorte que chaque section représente un tiers de la somme totale payée par les *urwaehler*. La première section comprend les électeurs les plus imposés jusqu'au tiers de l'impôt total. La seconde, les électeurs qui paient le moins d'impôt jusqu'au second tiers. La troisième, les électeurs les moins imposés qui paient le dernier tiers. La loi de 1849, art. 12, rattache à cette section ceux qui ne paient aucun impôt, la Constitution, art. 71, ne les mentionne pas : là donc où la loi de 1849 n'est pas appliquée, ils sont tacitement exclus.

Chaqne section doit élire un tiers des *wahlmaenner*. Il faut donc que dans chaque circonscription primaire le nombre des *wahlmaenner* à élire soit exactement divisible par trois. Toutefois la règle n'est pas absolue : s'il reste un *wahlmann*, il est élu par la seconde section ; s'il en reste deux, ils sont élus l'un par la seconde, l'autre par la troisième. Mais dans chaque circonscription le nombre total des *wahlmaenner* ne doit pas être supérieur à six.

Tout *urwaehler*, sans égard aux sections, est éligible comme *wahlmann*. En dehors d'une dissolution de la Chambre, les *wahlmaenner* sont élus pour la durée de la législature, et, en cas d'élection partielle, il n'y a lieu que de remplacer les absents.

Est éligible comme député tout Prussien âge de trente ans, ayant la pleine jouissance de ses droits civils, et appartenant à l'Etat prussion depuis un an, dit la loi de 1849, art. 29; depuis trois, dit la Constitution, art. 74 (1). Cette

---

(1) CHARTE CONSTITUTIONNELLE. art. 74. Zum Abgeordneten der zweiten Kammer ist jeder Preusze waehlbar der das dreiszigste Lebensjahr vollendet, das Vollbesitz der bürgerlichen Rechte in Folge rechtskraetigen richterlichen Erkenntnisses nicht verloren und bereits *drei Jahre dem Preuszischen Staatsverbande angehœrt hat.*— LAFERRIÈRE. Tout Prussien qui a accompli sa trentième année, qui n'a pas perdu ses droits civiques

prolongation de délai a été décidée, lors de la révision, pour des motifs d'intérêt public : mais là où des lois spéciales ont introduit la loi de 1849, c'est seulement le délai d'un an qui est exigé (Roenne, § 116, II). — Les fonctionnaires n'ont besoin d'aucun congé pour entrer à la Chambre. Si un membre accepte un emploi rétribué, ou, étant déjà fonctionnaire, un emploi auquel est attaché un plus haut rang ou un plus gros traitement, il perd son siége et sa voix, et ne les recouvre que par une réélection, Const., art. 78. — Cette disposition a passé dans la Constitution de l'Empire. — Nul ne peut être à la fois membre des deux Chambres.

Le vote, tant pour les *wahlmaenner* que pour les députés, loi de 1849, art. 21 et 30, est public et se fait au protocole.

Il est inutile d'insister sur les autres opérations électorales. Elles suivent, ou à peu près, les mêmes règles que pour les élections au Reichstag.

La Chambre des députés est élue pour trois ans, Const., art. 73.

Les membres des deux Chambres sont les représentants de toute la nation, ils votent d'après leur libre conviction et ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions, art. 83.

Une somme est allouée aux membres de la seconde Chambre pour frais de voyage et de séjour : cette allocation est insaisissable, art. 85.

Chaque année, au mois de novembre dit la Constitution art. 76, entre le commencement de novembre et le milieu

---

par suite d'un jugement, et *qui a servi pendant trois ans* peut être élu député à la seconde Chambre. — On assure que M. Laferrière, hors d'état de voir son erreur, restreint au service militaire la portée du mot *servi*, et se vante *inter pocula* d'avoir trouvé dans la Constitution prussienne ce trait prussien par excellence.

de janvier, dit la loi du 18 mai 1857, les deux Chambres sont convoquées par le Roi. Toutes les fois que les circonstances l'exigent, il y a une convocation extraordinaire. C'est au Roi en personne, ou à un ministre chargé par le Roi, d'ouvrir et de clore la session. Les deux Chambres sont ensemble convoquées, ouvertes, ajournées et fermées. Si l'une des Chambres est dissoute, l'autre est en même temps ajournée.

Pour prendre une résolution, il faut, dans les deux Chambres, que la majorité du nombre légal des membres soit présente, Constitution, art. 80; dans la Chambre des seigneurs, la présence de soixante membres suffit, dit la loi du 30 mai 1855, qui abroge, en ce qu'il a de contraire, l'article 80 de la Constitution. Les décisions sont prises à la majorité absolue, sauf les exceptions que le règlement peut introduire pour les élections.

Les deux Chambres vérifient les pouvoirs de leurs membres, Constitution, 78. Depuis que la première est tout entière nommée par le Roi, les membres de la seconde Chambre ont seuls des pouvoirs susceptibles de vérification. Ne peuvent être l'objet d'un débat formel que les élections contre lesquelles une protestation a été faite en temps utile ou qui sont contestées par un membre. Jusqu'en 1877, les élections à vérifier étaient réparties par le sort entre les différents bureaux de la Chambre pour un examen préalable. En 1877, première session d'une législature, il fut décidé, sur la proposition de M. Heereman, que les élections seraient renvoyées à une Commission spéciale, qui reflétera exactement la composition de la Chambre. On espère ainsi établir des précédents et fonder une jurisprudence fixe. (*Annuaire de législation étrangère*, VII, 156.)

Les deux Chambres font leur règlement. Toutes deux nomment leur président, leurs vice-présidents et leurs secrétaires.

On a vu qu'elles partagent avec le Roi le pouvoir législatif. Toute loi doit être votée par elles et sanctionnée par

le Roi, art. 62. En cas de nécessité, si les Chambres ne sont pas réunies, le Roi peut, sous la responsabilité de tout le ministère, rendre des ordonnances ayant force de loi, pourvu qu'elles n'aient rien de contraire à la Constitution. Ces ordonnances doivent, dès la session suivante, être soumises à l'acceptation des Chambres, art. 63. — Le Roi et les deux Chambres ont chacun le droit de présenter des projets de lois. Les projets de loi rejetés par le Roi ou par l'une des Chambres ne peuvent revenir dans la même session, art. 64. — Les projets de lois financières et le budget doivent être soumis d'abord à la seconde Chambre. Quant au budget, la première Chambre l'accepte ou le rejette en entier, art. 63.

Sur ces matières, l'art. 99 pose comme en France le principe du vote annuel :

« Toutes les recettes et dépenses de l'Etat doivent être proposées d'avance pour chaque année et portées au budget. Ce dernier est fixé chaque année par une loi. »

Mais l'article 109 corrige en ces termes le principe :

« Les impôts et contributions existants continuent à être perçus, et toutes les dispositions existantes des Codes, lois particulières et ordonnances, qui ne sont pas contraires à la présente Constitution, restent en vigueur jusqu'à ce qu'une loi les change. »

C'est en s'appuyant sur ce dernier texte que le Gouvernement put, en 1862-1866, continuer à percevoir les impôts malgré l'opposition de la Chambre des députés, qui refusait de voter le budget.

Le Roi a seul la puissance exécutive, art. 45 ; mais les Chambres en surveillent l'exercice. Si sa personne est inviolable, art. 43, ses ministres sont responsables : ils contresignent ses actes et en assument ainsi la responsabilité, art. 44.

Les Chambres ont le droit de présenter au Roi des adresses, art. 81 ; de nommer des commissions d'enquête, art. 82, et de mettre en accusation les ministres pour vio-

lation de la Constitution, corruption ou trahison : la Cour suprême de justice les juge, art. 61.

Aucune loi du reste ne règle la responsabilité constitutionnelle des ministres : la vraie garantie du citoyen est dans la responsabilité civile de tous les fonctionnaires.

12.

L'AUTRICHE occupe une place à part dans le système des Etats européens : formée « de provinces diverses qui ont été réunies par suite de faits historiques ou par voies de droit, par la force des choses ou par mesure de prudence (Metternich, I, 117), » elle offrait au commencement de ce siècle un mélange de races, de langues, de traditions, sans autre unité entre elles que l'autorité centrale du Souverain. Nul ne songeait encore pour une pareille agglomération de pays à des institutions représentatives générales : mais chaque province, ou à peu près, avait ses assemblées d'Etats. Et dans le manifeste du 15 août 1806 François Ier, en prenant le titre d'empereur d'Autriche, déclarait : « Nos Royaumes, Principautés et Provinces, conserveront invariablement leurs titres, constitutions et prérogatives, tels qu'ils ont été jusqu'à présent. » Tant que l'administration fut décentralisée, ces institutions assuraient aux peuples de l'empire une liberté suffisante, mais en cherchant, comme Metternich le voulait dès 1809, à « donner au pouvoir central un esprit de centralisation plus grand, » on hâta l'heure où la liberté réclamerait au centre un organe et des garanties.

Metternich l'avait deviné ; on en a la preuve dans un passage curieux de ses *Mémoires :*

« En 1817, dit-il, j'énonçai, comme une vérité défiant toute argutie, ce fait que l'Empire se trouvait placé dans des conditions de vie et de prospérités propres à lui seul, et que, leur maintien étant

hors de question, il ne pouvait uniquement s'agir que d'en tirer parti; ma tâche se réduisait donc à chercher *ce qu'il fallait faire* et *comment* on devait procéder. Le premier point trouvait sa solution dans l'idée de l'extension du *pouvoir central;* le second m'amenait à la question de savoir s'il fallait, pour arriver à une centralisation plus grande, s'inspirer des idées françaises ou avoir égard au fait sur lequel repose la constitution de l'Empire, c'est-à-dire *l'état de séparation* relative des parties dont se compose la Monarchie. Le résultat de cet examen ne pouvait être douteux. Je me prononçai pour la consolidation et non pour le remaniement de l'Empire; en conséquence, je pris pour base le principe de *l'organisation législative* de ces parties et du renforcement uniforme *du pouvoir central* sur le terrain *législatif* et *administratif.*

» Il existait dans les différentes parties de la Monarchie des représentations d'Etats; il fallait donc en créer une au centre. En ce temps-là, malgré les difficultés inséparables d'une forme pareille, il était plus facile qu'il ne l'est dans la situation actuelle d'accomplir cette tâche, tout en restant dans de certaines limites. Je proposai donc, indépendamment de la révision des attributions des Etats, la création d'un Conseil de l'Empire, dont le noyau serait formé d'assesseurs à nommer par l'Empereur, et qu'il y aurait lieu de compléter par l'adjonction de délégués des Etats. La compétence de ce futur conseil central devait s'étendre à la discussion du budget et des lois d'intérêt général.

» L'empereur François reconnaissais l'importance de la question; mais il en différa l'étude d'une année à l'autre. Enfin, lorsqu'il fut guéri de la grave maladie qu'il avait faite en 1827, il me déclara qu'il était fermement résolu à faire examiner ma proposition. A la fin de l'année 1834, l'Empereur me dit qu'il se reprochait de n'avoir pas donner suite à l'affaire, mais qu'il fallait qu'une décision fût prise avant la fin de l'année 1835. Deux mois plus tard, il n'était plus ! (*Mémoires* III, 76). »

De 1815 à 1848 le Gouvernement autrichien repousse toute innovation libérale. La révolution de 1830 passe sans l'atteindre; celle de 1848 paraît l'ébranler : il consent une Constitution, mais quand l'ordre se rétablit il la retire; il abroge même l'antique Constitution de Hongrie, et jusqu'en 1860 persiste dans la centralisation et l'absolutisme. Si

l'œuvre constitutionnelle de 1848 fut éphémère, elle n'en mérite pas moins de fixer l'attention : mieux qu'en Prusse peut-être on y voit le principe conservateur lutter avec les idées révolutionnaires et en triompher.

Une patente de 15 mars 1848 déclare que des dispositions ont été prises pour convoquer les députés de tous les Etats provinciaux, et que tout en tenant compte des constitutions provinciales existantes, la bourgeoisie sera plus largement représentée (Œ. P. G. 1848, n. 29, p. 46). La patente du 25 avril (1848, n. 49, p. 145) contient la Charte constitutionnelle, qui s'applique, art. 2, aux pays suivants : Royaumes de Bohème, de Galicie, de Lodomérie avec Auschwitz, Zator et la Bucowine, d'Illyrie (formé des duchés de Carinthie et de Carniole et du Gouvernement des Côtes), Royaume de Dalmatie, Archiduché d'Autriche au-dessus et au-dessous de l'Enns, Duchés de Salzbourg, de Styrie, de Haute et Basse Silésie, Margraviat de Moravie, Comté princier de Tirol avec le Vorarlberg. Ce sont les provinces slavo-allemandes, connues sous le nom général de *Cisleithanie ;* les provinces italiennes et la Hongrie étaient en feu : on ne pouvait tant que durait la guerre civile y introduire de réforme.

« Convaincu, est-il dit au préambule, que les institutions publiques doivent suivre les progrès qui sont entrés dans la civilisation et le développement intellectuel des peuples, et toujours disposé à reconnaître que les peuples à nous confiés, parmi les bénédictions d'une longue paix, ne sont pas restés en arrière dans la voie du progrès, nous leur avons assuré, par notre patente du 15 mars 1848, l'octroi d'une Constitution. » Aux termes de cette Constitution, chaque tribu conserve, art. 4, sa nationalité et sa langue ; la contenance de chaque province, art. 3, ne peut être changée que par une loi. L'Empereur est un souverain constitutionnel : sa personne est inviolable et sacrée ; il est irresponsable. La dignité impériale est héréditaire dans la Maison de Habsbourg Lorraine, art. 5, d'après l'ordre suc-

cessoral fixé par la Pragmatique Sanction du 19 avril 1713. Les ministres sont responsables ; leur responsabilité sera réglée par une loi spéciale. Tous les ans le Reichstag est convoqué par l'Empereur, qui peut l'ajourner et le dissoudre, auquel cas un nouveau Reichstag doit être convoqué dans un délai de quatre-vingt-dix jours. Sa durée normale, art. 34, est de cinq ans. Il se compose de deux Chambre : 1° *Le Sénat*, *a)* princes de la Maison Impériale à partir de vingt-quatre ans ; *b)* membres nommés à vie par l'Empereur sans égard à leur état ni à leur naissance ; *c)* cent cinquante membres élus pour toute la durée du Reichstag par et parmi les grands propriétaires fonciers ; — 2° *La Chambre des députés*, trois cent quatre-vingt-trois membres, dont l'élection repose, art. 36, sur la population et la représentation de tous les intérêts politiques. Il exerce en commun avec l'Empereur la puissance législative : à l'Empereur seul, art. 15, de sanctionner les lois, aux deux Chambres, art. 45, de les voter. Toute loi de finance, art. 47, doit être d'abord présentée à la Chambre des députés ; les impôts sont votés tous les ans. Pour le vote des lois modifiant la Constitution, art. 50, il faut les deux tiers des membres présents ; pour les autres lois, art. 51, la majorité absolue suffit. Il faut, art. 49, pour qu'une décision soit valable, la présence de trente membres au Sénat, de soixante membres à la Chambre des députés. Chaque Chambre, art. 53, fait son règlement, nomme, art. 39, ses présidents et ses autres fonctionnaires, à chacune appartient le contentieux de ses élections.

Les membres du premier Reichstag, art. 37, devaient être élus d'après une ordonnance électorale provisoire : ce fut la patente du 9 mai 1848 (n. 57, p. 166). Elle fixait au 26 juin l'ouverture du premier Reichstag. Le nombre des sénateurs, art. 1, ne doit pas dépasser deux cents. Sont électeurs, art. 6, les plus fort imposés âgés de vingt-quatre ans, ayant le libre exercice des droits civils, et portés sur les registres comme possesseur du bien assujetti à l'impôt;

les personnes morales votent par leurs représentants légaux. Les électeurs, art. 7, ne peuvent voter que dans la province où sont situées les possessions dont ils acquittent l'impôt ; s'ils remplissent cette condition dans plusieurs provinces, art. 8, ils sont libres de choisir. Les membres du Sénat sont pris, art. 7, dans la classe des électeurs ; ils doivent être âgés de trente ans ; ils ne jouissent, art. 17, d'aucun traitement. — Le nombre des députés, déjà fixé par la Constitution, art. 36, est de trois cent quatre-vingt-trois : on doit, art. 19, compter un député par cinquante mille âmes. Les élections, art. 24, sont à deux degrés. Dans chaque province, la loi distingue entre la campagne et les villes : certaines villes reçoivent de la Constitution le droit d'élire un ou plusieurs députés. Pour la campagne, art. 22, sont formées des circonscriptions électorales de cinquante mille âmes, avec un chef-lieu, art. 23, fixé pour l'élection du député ; chaque circonscription se subdivise, art. 25, en districts électoraux, art. 27, de 2,500 habitants ; les localités de plus de 3,000 habitants forment deux districts et plus : on compte un *wahlmann* par 500 habitants ; il y en a un dans les localités de 250 habitants. Les villes, jusqu'à 20,000 habitants, lorsqu'elles ont des députés, se subdivisent, art. 28, en district de 500 habitants dont chacun nomme deux *wahlmaenner ;* dans les villes de plus de 20,000 habitants, par 500 habitants il n'y a qu'un *wahlmann :* tout *wahlmann*, art. 29, doit être électeur, c'est-à-dire, art. 31, être citoyen autrichien, sans distinction de confession religieuse, avoir vingt-quatre ans, jouir du libre exercice de ses droits civils, être depuis six mois domicilié dans la circonscription électorale, et ne pas être éligible à la première Chambre ; sont exclus du vote les ouvriers, les domestiques, les personnes à la charge de la charité publique. Tout député, art. 46, doit être âgé de trente ans, et électeur au Sénat ou à la chambre des députés dans un des pays où la Constitution du 25 avril 1848 est applicable.

Aux deux degrés, art. 35 et 49, l'électeur vote en personne.

La loi électorale définitive et l'indemnité allouée aux députés devaient, Const., art. 38, être arrêtées par le premier Reichstag. En attendant, l'article 63 de la patente du 9 mai 1848 leur allouait une indemnité provisoire.

Au Reichstag de statuer sur les intérêts généraux de l'Empire ; aux Etats provinciaux, Const., art. 54, de continuer à statuer dans chaque Pays de la monarchie sur les intérêts de la Province. Ces Etats avaient une Constitution traditionnelle : c'était à eux, art. 55, de soumettre au Reichstag les modifications qu'elle devait subir. Sinon elle était maintenue dans tout ce qu'elle n'avait pas de contraire à la Charte.

La Charte à l'origine procédait uniquement de l'initiative du Souverain : à la suite des troubles du 15 mai 1848, la proclamation du 16 (n. 65, p. 188) la soumit à l'acceptation de la future assemblée, et la circulaire ministérielle du 30 mai 1848 (n. 75, p. 226), pour mieux assurer à cette assemblée le caractère de représentation nationale, porte qu'elle se réunirait en une seule Chambre nommée sans conditions de cens : toutefois les élections, art. 6, sont encore à deux degrés, et les ouvriers, les domestiques ou les personnes à la charge de la charité publique, art. 16, continuent à être exclus du vote.

Le Reichstag fut ouvert à Vienne le 26 juin par l'archiduc Jean (n. 84, p. 252); les troubles de la capitale arrêtèrent ses travaux, et l'Empereur le transféra à Kremsier ; la reprise de ses délibérations fut d'abord fixée au 15 (n. 132, p. 322), puis au 22 novembre (n. 132, p. 330). L'Empereur Ferdinand abdiqua le 2 décembre (n. 145, p. 345) en faveur de son neveu François-Joseph.

Après plusieurs mois de délibérations, le Reichstag de Kremsier n'avait obtenu aucun résultat ; il se perdait en théories vagues sans rapport avec la situation de la monarchie. Cependant, grâce à la répression des troubles à

Vienne et de la guerre civile en Hongrie, le nouvel Empereur put bientôt enlever à cette tour de Babel (1) la tâche de formuler une Constitution. Le manifeste du 4 mars 1849 (n. 149, p. 148) annonçait son intention de restaurer l'unité autrichienne, d'assurer à ses peuples tous les droits, toutes les libertés, toutes les institutions que son oncle leur avait déjà octroyés, d'éviter dans l'administration les excès de la centralisation ou du démembrement, et de promulguer pour toutes les provinces de la monarchie une Constitution uniforme : c'était donner une forme constitutionnelle aux tendances centralistes de la monarchie absolue.

La Charte, contenue dans une patente du même jour (n. 150, p. 151), devait, art. 2, s'appliquer à tous les pays soumis à la Maison de Habsbourg : aux pays héréditaires énumérés dans la Charte du 25 avril 1848, au Royaume Lombard-Vénitien, à la Hongrie et à ses dépendances. On y retrouve tous les principes du constitutionnalisme : l'Empereur partageait le pouvoir législatif avec le Reichstag, composé de deux Chambres, élues, la Chambre haute, art. 40, par et parmi le Landtag de chaque Pays, la Chambre basse, art. 43, directement dans chaque Pays par tout citoyen autrichien majeur, en pleine jouissance de ses droits civils et politiques, et payant un impôt direct, ou, à défaut, possédant dans une commune le droit de vote actif. Les conditions de cens devaient être fixées par une loi électorale, art. 44, et pouvaient varier de Pays à Pays. Etait éligible, art. 45, tout électeur âgé de trente ans et citoyen depuis au moins cinq ans. Des lois spéciales, art. 71 à 77, régleraient la situation des différents Pays ;

---

(1) Un curieux incident se produisit dans cette assemblée : dès les premières séances, les députés s'aperçurent qu'ils parlaient neuf langues différentes, et qu'ils ne pouvaient s'entendre. On se demanda si l'on nommerait des *drogmans*. Cf. *Verhandlungen des œsterreichischen Reichstags*, 5 vol. 8°. I, pp. 1, 7 s.

elles devaient entrer en vigueur, art. 83, dans le courant de 1849, et être soumises au prochain Reichstag, qui ne devait être convoqué qu'après leur promulgation (*Einfuehrung*). Aussi longtemps que ces lois organiques ne sont pas rendues, art. 120, tout se règlera par ordonnances ; jusque-là les dispositions existantes, art. 121, sont maintenues.

De Berlin, 15 mai 1849, Donoso Cortès écrivant à Raczynski appréciait en ces termes l'acte de François-Joseph :

« Un fait considérable vient de se produire, qui va précipiter la marche des événements.

Je veux parler du magnifique coup d'Etat accompli par l'Empereur d'Autriche, qui a le rare bonheur d'être servi par de véritables hommes politiques. Examinez la Constitution autrichienne; elle vous paraîtra au premier abord au moins aussi libérale que toutes les autres; étudiez-la de près, et vous comprendrez qu'elle contient le principe de l'absolutisme pur et simple.

» En premier lieu, cette Constitution est définitive, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire qu'elle soit revue par le pouvoir législatif et qu'elle possède dès à présent tous les caractères d'une loi parfaite et permanente. On ne peut proclamer plus explicitement la souveraineté indépendante de l'Empereur, et rejeter en même temps en termes moins équivoques la souveraineté populaire.

» Voyez ce qui est plus grave encore : aux termes mêmes de la Constitution, ses différentes dispositions ne sont pas exécutoires avant la promulgation de certaines lois organiques des diètes provinciales; la promulgation de ces lois appartient au monarque seul, et tant qu'elle n'a pas eu lieu, le souverain est investi de l'autorité absolue. Cela signifie expressément que l'Empereur est le maître de demeurer absolu aussi longtemps qu'il le voudra. Il ne s'est jamais produit en Europe de coup d'Etat plus habile dans la forme et plus radical dans ses conséquences.

» Mais voici qui n'est pas moins important : la Constituante de Francfort a déclaré en principe que le Souverain dont les Etats se composent de provinces les unes allemandes, les autres d'une nationalité différente, ne pourra modifier leur situation pour établir entre elles d'autres liens et d'autre union que ceux qui résultent du

fait d'être gouvernées par le même prince. Elle a décidé, en outre, qu'on ne pourra abolir les douanes entre les provinces.

» La Constitution de l'Empereur, au contraire, proclame l'union politique de tous les peuples de l'Empire et supprime toutes les douanes intérieures.

» J'estime donc que cette Constitution est une citadelle qui défie les assauts des démagogues et des unitaires allemands (Adhemar d'Antioche, 73). »

Les ministres qui avaient contresigné la Constitution étaient Schwarzenberg, Stadion, Krauss, Bach, Cordon, Bruck, Thinnfeld, Kulmer. La seule chose qui ait duré dans leur œuvre, c'est la faculté laissée à l'Empereur « de demeurer absolu aussi longtemps qu'il le voudra. » Par suite d'un ordre du cabinet impérial, 20 août 1851 (1851, n. 197, p. 557), la Charte fut soumise à l'examen du Conseil des ministres et du Conseil d'empire (*Reichsrath*). On reconnut qu'elle n'était pas applicable, et la patente du 31 décembre 1851 (1852, n. 2, p. 25) l'abrogea : l'Empire d'Autriche redevenait une monarchie absolue. Les agitateurs de 1848 ne laissaient après eux que l'égalité de tous devant la loi, et la faculté pour les vassaux et les serfs de s'affranchir contre indemnité de leur sujétion et des redevances qui en étaient la suite. Il ne faut pas se payer des mots : ces réformes ne sont pas des bienfaits. Le paysan affranchi du lien féodal est trop souvent tombé sous le joug du juif. En Hongrie et en Bohême notamment, ni la sécurité sociale, ni le bien-être des classes inférieures n'ont eu à y gagner.

C'est seulement en 1860 que le Gouvernement autrichien revint aux formes constitutionnelles. Le Souverain les accepta sans les subir. Ce n'est pas avec les représentants artificiels d'une majorité quelconque, mais avec des conseillers librement choisis qu'il put librement en régler les conditions. Voilà ce qui fait, dans les temps modernes, le caractère propre de cette Constitution, voilà peut-être ce qui en assure l'avenir.

A côté de la couronne la patente du 4 août 1849, art. 96,

avait placé un Conseil d'Empire (*Reichsrath*), destiné à donner son avis sur toutes les matières qui lui seraient soumises. On a vu qu'il fut consulté sur l'applicabilité de la Constitution : son avis ne fut pas favorable, mais il survécut à l'abrogation de l'acte qui l'avait créé. La patente du 13 avril 1851 (1851, n. 82, p. 343) en fixait l'organisation : il se composait, art. 13, de conseillers et de membres temporaires, ces derniers pris dans toutes les conditions sociales et dans toutes les parties de la monarchie pour renseigner le gouvernement, art. 16, sur les objets de leur compétence. Conseillers et membres temporaires étaient tous nommés par l'Empereur. La patente du 5 mars 1860 (1860, n. 56, p. 97) supprima, art. 10, les membres temporaires, et les remplaça, art. 1, par des conseillers extraordinaires, répartis en quatre catégories : les archiducs ; de hauts dignitaires ecclésiastiques ; des hommes distingués par leurs services civils, militaires ou autres ; quatre-vingt-huit membres des représentations provinciales : leur nombre était fixé pour chaque province, et, nouveauté importante, l'Empereur les choisissait pour six ans sur une liste de candidats pris dans les diètes provinciales et présentés par elles. Ce Reichsrath, dit Reichsrath renforcé, *verstaekter Reichsrath*, devait être convoqué périodiquement ; il n'avait toujours que voix consultative. Un rescrit impérial du 17 juillet 1860 (1860, n. 181, p. 198) lui attribua, sauf en cas de guerre, le vote des mesures de finance.

Il est curieux de rapprocher de cette organisation les idées de réforme que Napoléon I[er] avait conçues pour la France, et qu'il communiqua en 1812, pendant l'entrevue de Dresde, au prince de Metternich : « La France, lui disait-il, se prête moins aux formes représentatives que bien d'autres pays. En France, l'esprit court les rues ; mais ce n'est que de l'esprit ; il n'y a derrière lui rien qui ressemble à du caractère et bien moins encore à des principes. Tout le monde y court après la faveur, que celle-ci vienne d'en haut ou d'en bas, peu importe ; on veut être

remarqué et applaudi... Je ne veux cependant pas le pouvoir absolu ; je veux plus que des formes. Je veux une chose toute d'ordre et d'utilité publique. Je donnerai une organisation nouvelle au Sénat et au Conseil d'Etat. Le premier remplacera la Chambre haute, le second celle des députés. Je continuerai à nommer à toutes les places de sénateurs ; je ferai élire un tiers du Conseil d'Etat sur listes triples ; le reste, je le nommerai. C'est là que se fera le budget et que seront élaborées les lois. J'aurai de cette manière une représentation véritable, car elle sera toute composée d'hommes rompus aux affaires (*Mémoires*, I, 120). »

Tel était pour la créature de la Révolution le dernier mot du système politique destiné à consolider sa dynastie naissante. En Autriche au contraire, pour une dynastie traditionnelle, forte de ses droits incontestés et de son existence séculaire, le Reichsrath renforcé de 1860 ne fut qu'un premier pas : elle pouvait sans crainte s'entourer d'institutions pleinement représentatives.

En attendant que les diètes provinciales se constituassent et présentassent leurs candidats, l'ordonnance du 5 mars 1860 (1860, n. 57, p. 100) annonçait l'intention de l'Empereur d'appeler au Reichsrath des hommes compétents pris dans tous les Pays de la Couronne, et de le convoquer dans le courant de mai. L'assemblée soumit au Souverain, sur les institutions locales et générales de la Monarchie, des propositions de réforme dont le manifeste du 20 octobre (1860, n. 225, p. 335) annonçait la prise en considération; le diplôme du même jour (n. 226, p. 336) en posait les principes. Désormais, le pouvoir législatif n'est exercé par le Souverain qu'avec le concours des Landtags et du Reichsrath. La compétence législative du Reichsrath est formellement distinguée de celle des Landtags ; elle comprend en général toutes les matières concernant les droits, les devoirs et les intérêts communs à tous les Royaumes et à tous les Pays de la Monarchie, savoir les points suivants :

monnaie, banques, crédit, douanes, commerce, billets de banque, postes, télégraphes, chemins de fer, armée, impôts, emprunts, conversion des dettes publiques, aliénation, transformation, engagement du domaine immobilier de l'Etat, fixation et contrôle annuels du budget. Il est curieux de rapprocher de cette énumération l'article 4 de la Constitution de l'Allemagne du Nord, qui devait sept ans plus tard fixer la compétence législative du Bund. — Toutes les matières non comprises dans cette énumération sont de la compétence des Landtags : elles sont réglées, en Hongrie et dans les annexes de la Hongrie, d'après les anciennes Constitutions; dans les autres Pays, d'après les ordonnances propres à ces Pays. Il est deux cas où des matières non réservées au Reichsrath sont cependant réglées par lui : 1° Si depuis de longues années elles sont réglées de même dans les différents Pays : dans ce cas, l'Empereur se réserve la faculté d'en saisir le Reichsrath, et encore la Hongrie est-elle formellement exceptée ; 2° Sur la proposition du Landtag intéressé.

Ces dispositions ont, ce semble, le double but d'assurer dans l'avenir plus d'unité à la Monarchie et de ménager dans le présent les susceptibilités nationales : à ce dernier point de vue on dit que le diplôme d'octobre est fédéraliste. La loi politique fondamentale du 26 février 1861, annexée à la patente du même jour (1861, annexe I au n. 20, p. 72), ne fait qu'en organiser l'application : toutefois, comme ce qu'elle établit s'étend à tout l'Empire, on la dit centraliste.

Le Reichsrath, art. 1, est la représentation de l'Empire. Il se compose de deux Chambres : celle des seigneurs et celle des députés. Sont membres de la Chambre des seigneurs, par droit de naissance les princes majeurs de la Maison Impériale ; par droit héréditaire les chefs des familles nobles auxquelles l'Empereur concède cette qualité ; par suite de la dignité ecclésiastique tous les archevêques et ceux d'entre les évêques qui ont rang de prince;

par droit personnel les membres nommés à vie par l'Empereur. Les membres de la Chambre des députés, art. 6, sont au nombre de trois cent quarante-trois, répartis en nombre inégal entre les divers Pays : ils sont élus directement par les Landtags à la majorité absolue, art. 7, et pris parmi les membres du Landtag qui les nomme ; si cette élection ne peut avoir lieu, l'Empereur se réserve de recourir exceptionnellement à l'élection directe par les territoires, les villes et les corps constitués qui élisent les Landtags. Le Reichsrath, art. 9, est convoqué tous les ans. Sa compétence reste telle que l'a fixée le diplôme du 20 octobre : l'article 10 en reproduit l'énumération. Seules, les matières comprises dans cette énumération, sont soumises au Reichsrath complet. En retranchant les représentants de la Hongrie, on obtient un Reichsrath étroit qui délibère sur toutes les matières de législation non formellement réservées aux Landtags par les ordonnances qui les constituent, ou, si elles leur sont réservées, soumises par eux à la délibération du Reichsrath. Les doutes sur la compétence respective du Reichsrath et des Landtags sont tranchés par l'Empereur. Pour tous les pays de la monarchie, à l'exception de la Hongrie et de ses annexes régies par leurs anciennes Constitutions remises en vigueur, patente art. II, des ordonnances spéciales, annexées comme la loi politique fondamentale à la patente du 26 février, fixent la composition et la compétence des Landtags ; on y voit partout, avec des différences de détail tenant à la diversité des lieux, le principe de la répartition des députés en catégorie, représentant chaque groupe d'intérêts : grande propriété, commerce et industrie, communes rurales.

Le même jour, un rescrit (n. 21 p. 312) convoquait les Landtags pour le 21 avril et le Reichsrath pour le 29, et une patente (n. 22, p. 313) remplaçait le Reichsrath renforcé par un Conseil d'Etat, dont les membres étaient à la nomination de l'Empereur.

La Constitution de 1861, quelque sagement combinée qu'elle paraisse, ne devait pas satisfaire les prétentions des nationalités : plusieurs Pays, notamment la Hongrie, s'abstinrent d'envoyer à Vienne des députés. De là cette conséquence que tel point de la loi fondamentale, qui avait force de loi dans telle partie de l'Empire, devait être encore dans telle autre soumise aux délibérations des Landtags. Au moyen âge pareille situation eût semblé naturelle : c'était le droit commun de l'Europe; à notre époque où tous les Etats du continent ont une forme unitaire, c'était, aux yeux des ministres autrichiens, une impossibilité juridique, et peut-être offrait-elle de réels dangers. Un manifeste et une patente du 20 septembre 1860 (nos 88, p. 301; 89, p. 303) suspendirent la loi fondamentale en ce qui concerne la représentation de l'Empire, et la soumirent aux délibérations des Landtags de Hongrie et de Croatie : si les modifications proposées par ces Landtags n'étaient pas contraires à l'unité et à la puissance de la Monarchie autrichienne, elles devaient être soumises, avant la décision souveraine, à l'acceptation des autres Landtags. Les négociations entre le Gouvernement impérial et les Pays relevant de la Couronne de Hongrie, durèrent jusqu'à la fin de 1866. Une patente du 2 janvier 1867 convie à y prendre part les Représentants des autres parties de la Monarchie, et convoque pour le 25 février un Reichsrath extraordinaire qui ne doit, art. VI, s'occuper que de la question constitutionnelle : le statut du 26 février 1861 lui est applicable, sauf en ce qui concerne les Représentants de la Couronne de Hongrie, qui ne devaient pas y paraître. Les Landtags appelés à procéder à son élection étaient convoqués pour le 11. Une patente du 20 avril porta du 25 février au 20 mai la convocation du Reichsrath. De part et d'autre les négociations avancèrent, et la loi du 16 juillet 1867 (n. 97, p. 204) autorisa le Reichsrath à nommer une députation chargée de s'entendre avec le Reichstag hongrois sur les affaires dont le rétablissement de la Constitution

hongroise exigeaient la disjonction : cette députation se composait de cinq membres de la Chambre des seigneurs et de dix membres de la Chambre des députés.

Les lois du 21 décembre 1867 sur la représentation de l'Empire (n. 141, p. 389) et sur les affaires communes (n. 146, p. 401) donnent le résultat définitifs des négociations.

La première reproduit les principes de la loi du 26 février 1861 : seulement les Pays de la Couronne de Hongrie sont exclus de l'énumération, art. 6, des Pays représentés au Reichsrath; de deux cent quarante-trois le nombre des députés tombe à deux cent trois; les objets soumis à la compétence législative de l'Empire sont, art. 11, plus longuement énumérés, et les fonctionnaires élus députés, art. 8, formellement dispensés du congé pour exercer leur mandat. (*Annuaire de législation étrangère*, 1875, 242, trad. de M. Bufnoir.)

Aux termes de la seconde (*Annuaire*, 1875, 256), sont déclarées communes aux Royaumes et Pays représentés au Reichsrath et aux pays de la couronne de Hongrie : *a*/ les affaires étrangères, sous réserve du droit pour le Reichsrath et le Reichstag, d'approuver séparément les traités internationaux; *b*/ les affaires militaires, à l'exclusion du vote du contingent, de la législation sur le service militaire, la répartition locale et l'entretien de l'armée, la condition civile des personnes appartenant à l'armée; *c*/ les finances pour les dépenses communes. En outre, doivent être traitées, non pas en commun, mais d'après des principes identiques à établir par voie d'entente : 1° les affaires commerciales, spécialement la législation douanière; 2° la législation sur les impôts indirects ayant un lien étroit avec la production industrielle; 3° le règlement du système monétaire et du titre des monnaies; 4° les dispositions concernant les lignes de chemins de fer qui intéressent les deux moitiés de l'Empire; 5° l'établissement du système défensif du pays. Quant aux dépenses communes, la quote-part tombant à

la charge de chaque moitié de la Monarchie est fixée, sous l'approbation de l'Empereur, par un accord renouvelé à certains intervalles par le Reichsrath et le Reichstag ; faute d'accord, par l'Empereur mais seulement pour une année. Les voies d'acquittement sont affaire exclusive des deux parties. Toutefois des emprunts communs peuvent être décidés : en ce cas la conclusion de l'emprunt, le mode d'emploi et de remboursement, sont traités en commun, mais le vote même de l'emprunt se fait séparément. — Il y a, pour le pouvoir législatif en ce qui concerne les affaires communes, une délégation du Reichsrath et du Reichstag ; et, pour l'administration, un ministère commun responsable, auquel il est interdit de diriger en même temps les affaires particulières de chaque partie.

Sur le nombre des députés au Reichsrath, le mode de leur élection, la manière dont leur mandat prend fin, et les conditions nécessaires à la validité d'une décision dans les deux Chambres, la loi du 21 décembre 1867 (n. 141) qui modifiait celle du 26 février 1861, a subi à son tour des modifications ultérieures.

On vient de voir que, contrairement à la loi du 26 février 1861 art. 6, elle exclut du Reichsrath les députés de Hongrie, et fait descendre à deux cent trois le nombre des membres de la Chambre des députés.

Elle maintenait, art. 7, l'élection des députés par les Landtags et exceptionnellement par le vote direct des territoires (*Gebiete*), des villes, des corporations, en cas d'empêchement d'un Landtag, et sur l'ordre de l'Empereur : c'était l'article 7 de la loi du 26 février 1861. Seulement la loi de 1867 statuait expressément : 1° que seuls, en cas d'élections directes, les électeurs des Landtags y prenaient part ; 2° que la composition des groupes d'électeurs et la répartition des députés entre les différents groupes ne pouvaient être modifiés que par une loi.

Sur les cas où le mandat prend fin, elle reproduisait, art. 18, l'article 17 de la loi du 26 février 1861 : 1° à la

réunion d'un nouveau Landtag dans le pays dont on est député; 2° en cessant d'être membre du Landtag; 3° par la mort, la perte de la capacité, l'empêchement persistant, la démission : dans ces derniers cas il y a lieu de procéder à une nouvelle élection.

Pour la validité d'une décision au Reichsrath, la loi du 26 février 1861, art. 14, exige en principe la majorité absolue dans les deux Chambres, et pour les modifications à la Constitution, la majorité des deux tiers. La loi du 21 décembre 1867, pour obvier à l'absentéisme, exige, art. 15, à la Chambre des députés la présence de cent membres, à la Chambre des seigneurs la présence de quarante, et dans les deux Chambres en principe la majorité absolue; pour des modifications aux objets réglés par les diverses lois politiques fondamentales du même jour, représentation de l'Empire, droits généraux des citoyens, tribunal d'Empire, pouvoir judiciaire, gouvernemental, exécutif, une majorité exceptionnelle des deux tiers.

Une première réforme, celle de la loi du 13 mars 1872 (1872, n. 24, p. 57), eut pour objet de maintenir au complet le nombre des députés, d'assurer ainsi la validité des votes, et de sauvegarder le droit de chaque district électoral à être représenté au Reichsrath : en cas d'une vacance, pour quelque cause qu'elle se produise dans la durée d'une session, l'Empereur peut ordonner des élections directes par les électeurs des Landtags. L'article 18 de la loi du 21 décembre 1867, que la loi de 1872 complétait, ne parlait de nouvelle élection que dans certains cas et, ce semble, par les Landtags. La loi nouvelle étend donc la faculté attribuée à l'Empereur par l'article 7 : c'est un pas vers les élections générales par le vote direct des populations. (*Annuaire de législ. étr.*, 1872, 349.)

Ce dernier point, réclamé par le parti unitaire, repoussé par le parti fédéraliste, fut l'objet de deux lois du 2 avril 1873, la première modifiant les articles 6, 7, 15 et 18 de la loi politique du 21 décembre 1867, la seconde conte-

nant le règlement électoral rendu en application de la première (n. 40, p. 161 ; n. 41, p. 165).

Aux termes de la première, le nombre des députés au Reichsrath, art. 6, est reporté à deux cent cinquante-trois : ils sont directement nommés, art. 7, par des classes d'électeurs analogues aux groupes formés dès 1861 dans chaque province pour les élections aux Landtags : *a*/ grande propriété foncière allodiale ou féodale (1) ; *b*/ villes (villes, marchés, centres industriels, centres) ; *c*/ chambres de commerce et d'industrie ; *d*/ communes rurales. En Dalmatie, la classe *a* se compose des plus hauts imposés (*Landesordnung*, art. 3, 1861, n. 20, app. II, k, p. 215) ; en Tirol, elle se compose de la grande propriété noble et des personnes désignés par la *Landesordnung*, art. 3, I (1861, n. 20, app. II, d, p. 121) : abbés de Wilten, Stams et Fiecht ; prévôt de Neustift, abbé de Marienberg, prieur de Gries, commandeur de l'ordre teutonique pour la province, prévôt de Botzen, prévôt d'Innichen, prévôt d'Arco, archiprêtre de Roveredo. Font défaut, en Vorarlberg, la classe *a* ; dans le territoire de Trieste, les classes *b* et *d*. Votent réunies les classes *b* et *c* dans les pays suivants : royaume de Dalmatie, duché de Salzburg, duché de Carniole, duché de Haute et Basse Silésie, comté princier de Tirol, Pays de Vorarlberg, margraviat d'Istrie, comté princier de Goerz et Gradiska. La loi a pour but, par les élections directes, de fortifier l'unité de l'Empire, et par ce groupement des électeurs, d'obtenir la représentation de tous les intérêts.

Elle maintient, art. 18, au mandat des députés la durée de six ans, uniformément attribuée par les ordonnances provinciales de 1861 aux Landtags, et par conséquent,

---

(1) *Landtaeflich, lehentaeflich.* PAUL JOZON : « Territoriale, féodale. » Le votant de l'article 7 affectionne l'adjectif *territorial. Landesordnung*, ordonnance provinciale, est pour lui ordonnance territoriale. *Annuaire de législ. étr.* 1874, p. 200.

ancien art. 18, au Reichsrath ; elle maintient également pour les élections complémentaires le principe de la loi du 13 mars 1872 : il s'agit pour le Reichsrath, en butte aux abstentions fédéralistes, d'être toujours en nombre, et, quelle que soit la cause de la vacance, l'élection doit la faire cesser.

Pour la validité d'une décision, art. 15, si cette décision tend à modifier l'une des lois politiques fondamentales, outre la majorité des deux tiers, elle exige la présence dans la seconde chambre, non plus de cent membres, mais de la moitié du nombre total.

Les conditions générales d'électorat, art. 7, D, sont : la citoyenneté autrichienne créée par la loi politique du 21 décembre 1867, art. 1 (n. 142); cette qualité est exigée, règlement électoral du 2 avril 1873, art. 9, même des électeurs appartenant aux chambres de commerce et d'industrie de Trieste (1) ; l'âge de vingt-quatre ans, la jouissance des droits civils. Les conditions spéciales à chaque catégorie d'électeurs sont énumérées soit par le Règlement électoral, art. 9, soit par les dispositions légales qui règlent les conditions d'électorat aux différents Landtags ou, pour Trieste, au Stadtrath de Trieste ; ce sont des conditions soit de cens, soit de position, soit de profession, qui varient de pays à pays. Dans la catégorie *a* peuvent être électeurs : 1° les femmes, R., art. 9, pourvu qu'elles soient âgées de vingt-quatre ans et qu'elles jouissent de leurs droits civils : elles votent dans les formes prescrites pour les élections aux Landtags, d'ordinaire par leurs maris, ou, si elles sont filles ou veuves, par un électeur dûment autorisé; 2° les personnes morales, R., art. 13, lorsque ce droit leur est attribué déjà par les règlements électoraux des Landtags : elles votent par leur représentant ordinaire,

(1) « Cette disposition, remarque Paul Jozon, a pour but d'exclure les étrangers. » L'observation fait honneur à sa perspicacité.

ou, si elles n'en ont pas, par un représentant spécial ; ce représentant doit être du sexe masculin et remplir les conditions portées article 9 ; 3° les militaires, mais, R., art. 14, ils ne votent que par mandataires. C'est seulement dans cette catégorie, art. 12, que le vote par procuration est permis : le mandataire, art. 15, doit être lui-même électeur de la catégorie *a*, soit à raison d'un titre personnel, soit comme mandataire d'une personne morale : en dehors de ceux qui sont déjà mandataires d'une personne morale, nul ne peut accepter deux mandats. Dans toutes les catégories, art. 17, le principe du double vote pour le même Pays est exclu : cependant les membres des chambres de commerce et d'industrie et les membres des personnes morales investies du droit de vote, peuvent, art. 18, s'ils appartiennent à l'une des catégories électorales de leur pays, y exercer leurs droits électoraux personnels. — Dans les catégories *a*, *b*, *c*, les électeurs nomment directement le député ; dans la catégorie des communes rurales (*d*), le suffrage, L. § 7 C., R. art. 10, est à deux degrés : un wahlmann est nommé par cinq cents habitants, par fraction et par commune de moins de cinq cents habitants. Toutefois, art. 11, certains propriétaires, joints aux électeurs du second degré pour le Landtag, le sont aussi pour le Reichsrath.

Les conditions d'éligibilité, L. § 7 E, R. art. 19, sont : le sexe masculin, la citoyenneté autrichienne, l'âge de trente ans révolus, la qualité d'électeur soit au Reichsrath, soit à l'un des Landtags.

Sont exclus des deux degrés d'électorat et de l'éligibilité, R. art. 20 : les mineurs et interdits, les indigents à la charge de l'assistance publique, les personnes en faillite ou en déconfiture, les personnes condamnées pour crimes ou pour certains délits : l'incapacité pour ces dernières cesse soit à l'expiration de la peine, soit à un terme qui varie de trois à dix ans après l'expiration de la peine.

Dans chaque pays, R. art. 1, en principe, chaque caté-

gorie forme un seul collége électoral : c'est donc, s'il y a plusieurs députés par catégorie, le scrutin de liste. Les chambres de commerce et d'industrie (*c*), qui votent tantôt seules, tantôt réunies aux villes (*b*), même dans ce cas, forment pour l'émission du vote une assemblée distincte. Des listes électorales distinctes, art. 24, 25, 26, 28, sont dressées pour chaque catégorie : la loi ne parle, art. 27, de cartes d'électeurs que pour la grande propriété et les villes. Pour ces deux catégories (*a* et *b*), art. 41, et pour la catégorie des chambres de commerce et d'industrie, art. 54, le vote n'a lieu que par bulletins. Dans les communes rurales, art. 29, 41, aux deux degrés, il a lieu verbalement ou par écrit, suivant le mode déjà usité dans cette catégorie pour les deux degrés d'élection au Landtag. Si un bulletin, art. 29 4°, 47, porte plus de noms qu'il n'y a de personnes à élire, le nombre en sus est sans valeur; le même nom répété plusieurs fois ne compte que pour un : c'est l'exclusion du vote cumulatif. La validité des élections, art. 29, 39, 54, ne dépend pas du nombre des électeurs présents, et l'autorité qui dirige l'élection, art. 45, a le pouvoir, s'il y a lieu, de la remettre au lendemain ou de l'ajourner : ces deux dispositions ont pour objet de vaincre l'abstention systématique ou la négligence des électeurs.

Est élu député, art. 49, celui qui a réuni plus de la moitié des suffrages valablement exprimés. Si le nombre de députés que le collége doit élire n'obtient pas cette moitié, il y a lieu, jusqu'à ce que ce nombre soit atteint, de procéder à des scrutins de ballottage.

A la Chambre, art. 58, appartient le contentieux des élections : à elle par conséquent de prononcer sur l'inéligibilité d'un député, lors même, art. 55, que cette inéligibilité serait alléguée par lui pour refuser l'élection.

Les membres de la Chambre des députés, loi du 7 juin 1861 (n. 63), reçoivent un traitement fixe calculé sur la durée de leur présence au Reichsrath, et, s'ils n'habitent

ni Vienne ni la banlieue, une indemnité calculée sur la distance.

Telle est en Autriche, dans ses traits caractéristiques, l'application du régime constitutionnel. Combattue comme révolutionnaire par le parti féodal, comme unitaire par le fédéralisme, elle porte dans son organisme compliqué l'empreinte des difficultés qu'elle soulève. Comme la Constitution de l'Empire d'Allemagne, elle n'a point de passé. Toutes deux sont en butte, l'une au particularisme, l'autre aux différences de nationalité. L'avenir seul montrera ce que toutes deux valent.

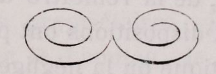


TABLE DES MATIÈRES

Les Assemblées politiques en Allemagne.

500 — GRENOBLE, IMPRIMERIE BARATIER ET DARDELET. — 3880

